PRB 00-24E

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

BILL S-15: THE TOBACCO YOUTH PROTECTION ACT

Mollie Dunsmuir
Law and Government Division

9 February 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

A. Bill C-71: The Tobacco Act 1

B. Bill S-13: The Tobacco Industry Responsibility Act 3

C. Bill C-42: An Act to amend the Tobacco Act (Bill C-71) 7

BILL S-20 AND BILL S-15: THE TOBACCO YOUTH PROTECTION ACT 8

APPENDICES

Appendix 1: Chronology

Appendix 2: 24th Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, 15 April 1997 [Bill C-71: The Tobacco Act]

Appendix 3: Speaker's Ruling on Bill S-13, Senate, 2 April 1998

Appendix 4: Speaker's Ruling on Bill S-13, House of Commons, 2 December 1998

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06486/

BILL S-15: THE TOBACCO YOUTH PROTECTION ACT

BACKGROUND

A. Bill C-71: the *Tobacco Act*

The *Tobacco Products Control Act* (*TPCA*), which received Royal Assent in June 1988, was the first comprehensive legislative response to the ever-increasing health concerns surrounding the use of tobacco products. It provided the authority for:

- banning all tobacco advertising;
- imposing restrictions on and the gradual phasing out of promotional activities and sponsorship by tobacco manufacturers; and
- requiring more explicit health warnings on tobacco product packages.

In September 1995, the Supreme Court of Canada ruled that Parliament could legislate with respect to the advertising and promotion of tobacco products under the criminal law power, which includes matters of public health. However, the court also held that the restrictions on advertising and promotion under the *TPCA* violated the freedom of expression of the affected tobacco companies, and were invalid. In December 1995, the Minister of Health released *Tobacco Control: A Blueprint to Protect the Health of Canadians*, outlining the government's plans for new legislation.

In December 1996, the Minister of Health introduced Bill C-71, An Act to regulate the manufacture, sale, labelling and promotion of tobacco products. More generally known as the Tobacco Act, the bill provided the authority to regulate:

- the composition of tobacco products;
- the access of young people to tobacco products;
- tobacco labelling; and
- tobacco product promotion.

However, the debate over the effect that Bill C-71's proposed restrictions would have on sponsorship funding for art, cultural and sports organizations was particularly intense. This resulted in an amendment providing a transitional period of one year before the main sponsorship provisions came into effect, in the hope that these organizations could find alternative funding. The amendment delayed the coming into force of the sponsorship restrictions until 1 October 1998.

In the Senate, Bill C-71 was referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. The Committee's report, presented on 15 April 1997,[1] contained several recommendations. Noting that "legislation such as Bill C-71 is only one aspect to the development of an integrated approach to prevent young people from starting to smoke," the Committee recommended the development of programs targeted at youth, developed by young people and focused on youth helping youth. The Committee also recommended that the government make use of other resources in the community, including the tobacco industry itself, to develop and fund programs targeted at young persons. Finally, the Committee recommended interim funding for the artistic, cultural and sporting groups dependent upon tobacco company sponsorship, as well as independent studies on such matters as the impact of advertising and promotional activities on both brand preference and new markets.

During the third reading debate, various amendments were proposed with a view to strengthening Bill C-71. Senator Colin Kenny proposed an amendment which would have set up a Tobacco Manufacturers Community Responsibility Fund "to assist the Canadian tobacco manufacturing industry to demonstrate its commitment to the health and welfare of Canadians, and of young persons in particular." Senator Kenny described the rationale behind his amendment as follows:

> My first concern is that there is insufficient provision in the legislation to actually get young people off tobacco. The bill focuses on a great many useful things, but it does not focus on the very complex things that go through an adolescent's mind relating to self-identity, peer pressure, role models and rebellion. These topics were related by the experts who came before the committee, and they are very important to solving the core of this problem.

(1) See the April 1997 entry of Appendix 1 for the full report.

> The core of this problem is that we know 40,000 Canadians are dying each year. Who are the tobacco companies targeting to replace those 40,000 people? They are replacing them from the youth of Canada. My concern, then, is to set up something like a tobacco manufacturers community responsibility fund in order to provide resources to get at this specific problem.
>
> My second concern is that the bill does not provide adequate transition measures and adequate help for those who are dependent on tobacco money to put on their events. I am talking about the arts groups, the sports groups and the cultural groups which exist across the country.
>
> . . .
>
> What I am bringing forward for your consideration, honourable senators, is a productive way for us to assist the tobacco manufacturers in getting our youth off tobacco. I am also bringing forward a proposal for your consideration to provide for a transitional fund that would allow the sports, arts and culture groups to continue to be funded.

B. Bill S-13: The Tobacco Industry Responsibility Act

The concept introduced in Senator Kenny's proposed amendment evolved into Bill S-13, which he introduced in the Senate on 26 February 1998. Originally, Bill S-13 had three objectives:

- to create a non-profit foundation (Part I, clauses 4-35);
- to establish a levy which would financially support that foundation (Part II, clauses 36-44); and
- to foster a smooth transition for the arts, cultural and sports communities in Canada from dependence upon tobacco industry sponsorship, and of tobacco farmers to other viable crops or farm industry (Part III, clauses 45-52).

The bill had bi-partisan support, having been seconded by Senator Nolin.

The creation of an independent non-governmental foundation was a response to the perception that the tobacco industry wanted to help stop under-age smoking, but did not have the credibility within the community to be effective. The levy of 50 cents per carton was based on the concept of an industry levy for industry purposes, and should have raised at least $120 million annually for the foundation.

The two transitional funds – one for the arts/cultural/sports community and one for tobacco farmers – would have received half of the revenues from the levy in the first year, but would have been reduced by 20% of the original sum for each of the next four years. By the sixth year, all funds raised by the levy would have been directed exclusively towards combating the use of tobacco by young people, defined as persons under 18 years of age.

Clause 3 set out the purpose of the bill, which was "to enable and assist the Canadian tobacco industry to carry out its publicly-stated industry objective of reducing the use of tobacco products by young persons throughout Canada." Bill S-13 did not anticipate continued Ministerial involvement, except for the right of the Minister of Health ("the Minister") to appoint members to the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation and to establish a regulatory framework for payment of the levy.

This somewhat innovative approach was crucial to the constitutionality of the bill. Had the bill proposed that the government directly collect and administer the funds, rather than creating an industry levy (which in this case would be paid to an independent foundation), it would have resembled a taxation measure. Section 53 of the *Constitution Act, 1867* states that bills "for imposing any Tax . . . shall originate in the House of Commons", making it unconstitutional to begin a taxation bill in the Senate.

The remainder of clause 3 sets out why the legislation was in the interests of both society in general, and the tobacco industry in particular:

- under-age smokers become addicted to tobacco, and suffer the numerous health consequences of its use;
- the industry cannot successfully address under-age smoking because of a lack of credibility; and
- the tobacco industry may well face even further restrictions on the manufacture and sale of tobacco if under-age smoking is not checked.

The *Summary* of the bill noted that Bill S-13 "is complementary to the *Tobacco Act*" and clause 3(2) emphasized this point:

> [Bill S-13] complements the general legislative response to the national public health problem of substantial and pressing concern addressed in the *Tobacco Act* by coordinating the private and public sectors in a national effort to address the problem of the use of tobacco products by young persons across Canada.

These references to national coordination and "national effort" suggest an attempt to situate Parliament's power to pass the bill in the "national concern" branch of the "peace, order and good government" (POGG) power (*Constitution Act, 1867*, opening words of section 91). The Supreme Court of Canada has clearly stated that Parliament has jurisdiction over tobacco use, at least through the criminal law power which includes a public health aspect. However, it is less certain whether federal legislators can also invoke the broader "national concern" or "national dimension" branch of POGG on the basis that tobacco use is an important national problem that can only be dealt with at the national level. Those interested in increased regulation of tobacco use would like to see the applicability of the POGG power confirmed, and may have felt that the courts would be more sympathetic to such an argument when the legislative objective is restricted to the prevention of under-age smoking.

Part I of Bill S-13 would have established the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation as an independent foundation. The overall objective of the foundation would have been to protect young people from smoking and the consequent health risks. Among the more specific objectives were: developing a multi-year strategy to combat the use of tobacco products by young people; monitoring the use of tobacco in Canada; and sponsoring research into the use of tobacco products and how young people can be discouraged from using them. The Foundation was also directed to develop and distribute educational and communication tools to prevent tobacco use by young people, and to sponsor group activities, including among peer groups, for the same purpose. The single most important objective was that of receiving and spending the funds raised by the levy imposed by the bill, although the Foundation could also have received funds from other sources. In dispersing funds, the Foundation was to fund health groups, other organizations and persons, and/or any activity that could prevent tobacco use by young persons.

Part II of Bill S-13 would have set up a levy for industry purposes of $0.0025 per cigarette, $0.0025 per tobacco stick, $0.0250 per cigar and $0.0025 per gram of tobacco. The levy would have fallen due when a tobacco product was sold, transferred or otherwise disposed of. Because it could only be assessed once for each product, the manufacturers would have been largely responsible for collecting the levy.

Part III of Bill S-13, as introduced, would have required the Foundation to set up two subsidiary corporations to provide funding to:

- the non-profit arts and the arts, cultural and sport industries; and
- tobacco growers who suffer a permanent reduction in their tobacco production;

for a transitional period of five years where a loss of revenue could be established.

In its first financial year, the Foundation would have been required to transfer 40% of the amount raised by the levy to the subsidiary corporation dealing with the arts/cultural/sports communities, and 10% of the levy to the subsidiary corporation dealing with tobacco growers. These two amounts would have decreased by 20% of the original amount for each of the next five years. Thus, by year five, the arts/cultural/sports fund would have been 8% of the total levy, and the tobacco growers fund would have been 2%.

At the start of the second reading debate on Bill S-13, on 17 March 1998, a point of order was raised as to whether Bill S-13 imposed any "tax or impost" or appropriated public revenue, in which case it could only originate in the House of Commons under section 53 of the *Constitution Act, 1867*. As well, on 25 March, Senator Kinsella raised the question of whether Bill S-13 might be a private bill rather than a public one.

On 2 April 1998, the Speaker gave his ruling that Bill S-13 was a public bill dealing with a levy rather than a tax, and properly before the Senate. He noted that matters are presumed to be in order, except where the contrary is clearly established.

On the question of whether Bill S-13 was indeed a private bill, the Speaker noted that the bill would affect public policy insofar as it was aimed at the reduction of smoking by young people. Additionally, the magnitude of the area covered by the bill and the multiplicity of interests involved suggest that it was a public bill.

As for the issue of whether the levy scheme established by the bill constitutes a tax, the Speaker first noted the rule that the Speaker does not rule on questions of law. On a

point of order, however, the Speaker can assess what the bill declares itself to be on its face. In this case, Bill S-13 spoke of a levy to meet an industry purpose rather than a tax, even though the industry purpose would also have a public benefit. Moreover, the funds collected would not have formed any part of government revenue or entered the Consolidated Fund.

Bill S-13 was referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology and reported back on 14 May 1998.

C. Bill C-42: An Act to Amend the Tobacco Act (Bill C-71)

On 3 June 1998, Bill C-42: An Act to amend the Tobacco Act, was introduced in the House of Commons. The bill, which had only five clauses, was designed to extend the transitional period for the introduction of tobacco sponsorship restrictions. In its final form, Bill C-71 provided for a transitional period of one year after the proclamation of the Act before the main sponsorship provisions came into effect. This would have given the affected organizations until 1 October 1998 to find alternative funding.

Bill C-42 proposed that sponsorships that existed as of 25 April 1997, the date that most of the *Tobacco Act* came into force, would not be subject to any restrictions for a further two years, or until 1 October 2000. On-site sponsorship could continue for the next three years subject to some restrictions on promotional material. After this five-year period, the promotion of tobacco sponsorships would be totally prohibited as of 1 October 2003.

As a consequence of Bill C-42, Bill S-13 was amended at third reading in the Senate to remove the transitional provisions. Because the government had decided to defer the sponsorship ban for up to five years, it was no longer necessary to provide transitional support to the arts, cultural and sport communities to compensate for lost sponsorships.[2]

On 10 June 1998, Bill S-13 passed the Senate. However, in December 1998, Bill S-13 was ruled out of order in the House of Commons because the Speaker decided that it

---

(2) See 3rd reading debate on Bill C-13, *Hansard*, 10 June 1998.

> Senator Nolin You will recall that one of the shortcomings we identified last year in examining Bill C-71 was the whole issue surrounding tobacco company sponsorships. This led to our including in Bill S-13 a series of measures to assist cultural and sports organizations over a five-year period to make up for the loss of tobacco company support.
>
> Since we looked at the bill in committee, the government has decided to introduce an amendment to Bill C-71, to defer the sponsorship ban for five years. We must therefore amend Bill S-13 accordingly.

involved a tax and not a levy. Section 53 of the *Constitution Act, 1867*, requires that a bill "for appropriating any part of the public revenue, or for imposing any tax or impost, shall originate in the House of Commons."

BILL S-20 and BILL S-15: THE TOBACCO YOUTH PROTECTION ACT

Bill S-20 the Tobacco Youth Protection Act, was the successor Bill to S-13. Introduced in the 2nd Session of the 36th Parliament, Bill S-20 was passed by the Senate on 5 October 2000. The Bill died on the Order Paper when Parliament was dissolved later that month, but was reintroduced in the 1st Session of the 37th Parliament, on 7 February 2001, as Bill S-15, the Tobacco Youth Protection Act.

Bill S-15 differs from the original Bill S-13 in three significant ways: clarifying that the bill is intended to introduce an industry levy rather than a taxation measure; tightening up the administrative provisions surrounding the creation of a Foundation, thereby considerably enhancing the accountability and transparency of the proposed Foundation; and tripling the amount of the proposed levy.(3) The first category of change – clarifying that the bill is intended to introduce a levy for industry purposes – appears designed to provide a firmer base for the argument that Bill S-15 does not impose a tax, and to give the Speaker of the House of Commons room to alter his ruling should he so wish.(4)

---

(3) See "Tobacco Youth Protection Act: Bill S-20", from the website of Senator Kenny, for a description of the changes; www.sen.parl.gc.ca/ckenny/typa.htm

(4) See Appendix 4, 2nd reading debate on Bill S-20, 9 May 2000:

> Senator Nolin Bill S-13 was not passed by the House of Commons. By correcting it, we ensure that Bill S-20 will not suffer the same fate.
>
> Bill S-20 amends S-13 in order to ensure that the Speaker in the other place accepts it, not as a measure that is establishing a tax, but rather one that involves a levy.
>
> In committee we will have the time to explain to the members why Bill S-20 is appropriate. There are three reasons why it is acceptable. According to the ruling by the Speaker of the Other Place, the preamble was what was involved. There have been legal rulings to that effect. The preamble sets out clearly why the tobacco industry, which is currently out of public favour, has no credibility to defend, promote, or counteract the way youth smoking is developing, even if it wished to. A number of industry spokespersons testified on this, but they had no credibility whatsoever. This is why it is important for there to be a fund available if such an objective is to be attained.
>
> Bill S-20 improves on Bill S-13. It should be approved by the other place, because clause 3 of the bill establishes that a distinction must be made between the reason for establishing the Foundation – the program of education for

The difference between a taxation measure and a levy is not always clear. Peter Hogg, in *Constitutional Law of Canada* notes, for example, that "marketing levies" – designed either to defray the cost of administering a marketing scheme or to equalize the returns to producers – are not considered taxes.(5) He also notes that a levy, or regulatory charge, will have to be based on some valid head of regulatory power.

Although impositions are generally not considered taxes unless the proceeds are paid into the Consolidated Revenue Fund, the Speaker cited Erskine May to the effect that "money raised by statutory imposition [that] is not to be channelled to the Consolidated Fund but is nonetheless to be used for the benefit of the public at large or for purposes which might otherwise have required to be financed from the Consolidated Fund" is likely to be considered a tax or impost.(6)

The Speaker seemed to accept that Bill S-13 would not be a taxation measure if it imposed a charge "primarily for a purpose beneficial to the tobacco industry." He concluded, however, that the purpose of the bill was "a matter of public policy, namely, the health of young Canadians and not, as many members have argued, a matter of benefit to the tobacco industry." He also found that it strained credulity to claim that the objective of reducing the use of tobacco products by young persons is a benefit to the tobacco industry.

> However ingenious the framers of Bill S-13 have been in drafting and structuring the bill to resemble an industry purpose, one that perhaps would enhance the standing in our society of the tobacco industry, Bill S-13 has as its main object the reduction and elimination of smoking. This is a matter of public health policy and it is by virtue of this public purpose that I have concluded that the charge Bill S-13 imposes on the industry is a tax.

(cont'd)

> youth – and the bill. That may seem similar, but they are two completely different things. Perhaps they were not properly understood by the Speaker of the other place.
>
> Clause 35 of the bill establishes the benefits for the industry. It sets out three reasons that, according to the knowledgeable counsel who examined the matter, would indicate that Bill S-20 should not meet the same fate as Bill S-13. If it receives the approval of this house, when it is under examination in the other place, we have every reason to believe that it will be passed.

(5) Carswell, looseleaf edition, section 30.10(b).

(6) See Appendix 4, Speaker's Ruling, *Hansard*, 2 December 1998, p. 3.

Several significant changes between S-13 and S-15 relate to the Speaker's ruling that S-13 was a taxation measure and not a levy. A lengthy preamble has been added to establish that it would be in the industry's interest to prevent youth from smoking, and that the industry does not have the credibility to undertake such a program on its own. As well, a new Part III, *Industry Benefits*, has been added as section 34, declaring the "benefits of this Act to the Canadian tobacco industry." These benefits include the containment of an illegal market for industry products, and some mitigation of the damage to the consequent reputation of the industry.

Many of the other differences between Bill S-13 and Bill S-15 reflect technical changes or drafting improvements. The short title of Bill S-15 is the Tobacco Youth Protection Act and the name of the Foundation established is the Canadian Anti-Smoking Youth Foundation. The short title of Bill S-13 was the Tobacco Industry Responsibility Act and, when the bill was first introduced, the Foundation was correspondingly named the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation. However, when third reading of Bill S-13 began in early June 1998, Senator Wilbert Keon proposed a further amendment to change the name of the Foundation to the Canadian Anti-Smoking Youth Foundation on the grounds that the tobacco companies would otherwise be "getting a free ride on the backs of the poor unfortunate nicotine addicts who are paying the fare for this foundation."[7] The change in the short title of the bill and the name of the Foundation would seem to reflect a "tidying-up" of this amendment by reconciling the short title and the name of the Foundation.

Part I of Bill S-15 contains the interpretation and purpose sections. These are similar to the comparative sections in Bill S-13, although the purpose of the bill, laid out in clause 3 in both bills, has been considerably refined in Bill S-15. The purpose is now threefold:

- to assist the Canadian tobacco industry in attaining the objective, articulated to Parliament, of preventing the use of tobacco products by young people;
- to provide a framework for a national private-sector effort protecting youth against tobacco products that complements public-sector efforts; and
- to complement the general legislative response to a national public health problem of substantial and pressing concern addressed in the Tobacco Act.

(7) See *Hansard*, 10 June 1998.

This redrafted provision would seem to emphasize that the purpose of Bill S-15 would be primarily to benefit the industry, and secondarily to complement – not replace – public-sector efforts to reduce youth smoking. The reference to a "substantial and pressing concern" suggests that the jurisdiction for the act would be grounded in the "national concern" branch of the "peace, order and good government" (POGG) power, rather than just the criminal law power.

Part II of Bill S-15 would establish the Canadian Tobacco Youth Protection Foundation. The objectives of the foundation would be substantially the same as in Bill S-13, although a new objective has been added: to examine the existing models for tobacco control in North America and to develop a model to be applied in Canada. Also new are several provisions to increase accountability. Clause 24, *Transparency*, would require that "the business and affairs to the Foundation shall be generally conducted in a transparent manner that is open to public scrutiny," and sets out several detailed requirements. Clause 31, *Programs*, sets out proposed evaluation and contracting requirements when programs are to be funded by the Foundation.

Additionally, Part VI, clause 44, would require the Auditor General to annually audit the Foundation (audit costs to be borne by the Foundation). Part VIII, clause 46, would require the Minister to order an independent review of both the Act and the Foundation five years after the Act comes into force, and to lay the review report before the Houses of Parliament.

Part IV of the bill establishes the levy for industry purposes. In Bill S-15, the levy would be three times as great as in Bill S-13: $0.0075 per cigarette, tobacco stick or gram of tobacco, and $0.0750 per cigar.

Another important difference is that Bill S-15 and its predecessor S-20 has the support of the major tobacco companies:

> In June, the tobacco companies surprised everyone by appearing before a Senate committee to support the bill. In recent days, Imperial Tobacco and JTI-Macdonald have bought ads in major newspapers to sell their position.
>
> The JTI-Macdonald ad describes S-20 as "one of the best pieces of legislation ever designed" to curb teen smoking.[8]

(8) Mark Kennedy, "Senator's bill on tobacco levy embarrassing government," *Ottawa Citizen*, 25 September 2000, p. A11.

Overall, the main difficulty facing the bill would seem to be the Speaker's statements regarding "public policy." Although all public bills involve a degree of public policy, the argument will presumably be made that regardless of any industry benefits, educating youth on the dangers of tobacco is primarily a public policy function, which should be dealt with by the government and financed out of the Consolidated Fund. Moreover, there may well be concern with the precedent that Bill S-15 would set. If it were to be decided that Bill S-15 does not impose a tax, then similar bills could presumably be introduced by members in the House of Commons without a Ways and Means motion.

Tobacco raises a specific problem, because it is widely accepted that there must be a ceiling on cigarette prices above which smuggling will re-commence. Therefore, the hundreds of millions of dollars that would be raised by Bill S-15 could well restrict the government's own taxing room.

Finally, there may well be a concern that, whether it is a levy or a tax, Bill S-15 looks very much like a "dedicated" levy or tax. Although there are undoubtedly many in the health community who enthusiastically back the concept of a stable income for a Foundation whose purpose is to stop youth smoking, governments have traditionally had concerns about losing their flexibility to allocate funding to the priorities that arise on a budget-to-budget basis.

APPENDICES

Appendix 1:
Chronology

Chronology of Events

1988 June		The *Tobacco Products Control Act* (TPCA), receives Royal Assent
1989 January		The *Tobacco Products Control Act* comes into force
1991		The Quebec Superior Court finds the TPCA invalid
1993		The Quebec Court of Appeal upholds the constitutional validity of the TPCA
1995 September		The Supreme Court of Canada, by a 5-4 decision, finds that the TPCA violates the freedom of expression provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
December		The Minister of Health releases *Tobacco Control: A Blueprint to Protect the Health of Canadians*.
1996	December	The Minister of Health introduces Bill C-71, the *Tobacco Act*.
1997	April 15	The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs reports back Bill C-71 without amendment, but with the recommendation that programs be developed targeted at preventing young people from smoking. The Committee notes that the artistic, cultural and sporting groups now receiving monies from tobacco companies who sponsor their activities will need both public and private support over the next three to five years.
	April 25	Bill C-71 receives Royal Assent, having been amended so that the sponsorship restrictions do not come into force until 1 October 1998.
1998	February	Bill S-13 receives first reading in the Senate.
	April	The Speaker of the Senate rules that Bill S-13 is validly before the Senate, and the bill is referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.
	May	Bill S-13 is reported back to the Senate.
	June 3	The Honourable Allan Rock, Minister of Health, introduces an amendment to the *Tobacco Act* (Bill C-42) extending the transitional period during which the sponsorship provisions will not apply to either 1 October 2000 or 1 October 2003, depending largely upon whether the promotion is on the site of the event being promoted.

	June 9	Third reading of Bill S-13 begins, with Senator Nolin, the co-sponsor of the bill, moving an amendment to remove the sections on transitional funding for arts and sports groups.
	June 10	Bill S-13 passes the Senate.
	November	Bill S-13 receives first reading in the House of Commons
	December 2	The Speaker of the House of Commons rules that S-13 is not properly before the House, and first reading proceedings are null and void.
2000	April 5	Bill S-20, the *Tobacco Youth Protection Act,* is introduced in the Senate.
	May 9	Bill S-20 is referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.
	June 8	When the presidents of three tobacco companies appear before the Committee, two out of the three support Bill S-20.
	October 5	Bill S-20 passed by the Senate.
2001	February 7	Bill S-15, the *Tobacco Youth Protection Act*, is introduced in the Senate.

Appendix 2:

24th Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, 15 April 1997 [Bill C-71: The Tobacco Act]

24th Report of the Standing Senate Committee
on Legal and Constitutional Affairs
15 April 1997
[Bill C-71, the *Tobacco Act*]

Report of Committee

Hon. Sharon Carstairs, Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, presented the following report:

Tuesday, April 15, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-71, An Act to regulate the manufacture, sale, labelling and promotion of tobacco products, to make consequential amendments to another Act and to repeal certain Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, March 13, 1997, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with the following recommendations:

Smoking and its associated health problems are a significant health concern in Canada. However, it was clear to your Committee that there were no simple solutions.

Your Committee believes that legislation such as Bill C-71 is only one aspect to the development of an integrated approach to prevent young people from starting to smoke and/or encouraging others, both young and old, to quit smoking.

Your Committee is particularly interested in the development of programs targeted at youth. Your Committee recommends that such initiatives be motivational, comprehensive, continuous and holistic. Wherever possible, they should be developed by young people and focus on youth helping youth.

Your Committee is aware that not all revenues raised from the surtax on tobacco, now approximately $65 million per annum, is directed toward such initiatives. Your Committee believes it is incumbent upon government to direct such revenues particularly to pre-teens and teenagers, to prevent the development of what, for many, will become a lifelong habit.

However, your Committee also recommends that the government make use of other resources in the community, including the tobacco industry itself, to develop and fund programs targeted at young persons.

In addition, your Committee strongly recommends that the government find, by public and private means, transitional funding to allow artistic, cultural and sporting groups to obtain alternatives to the monies now provided by tobacco companies to sponsor their activities.

These events are important to the people of Canada, and Canadians do not want them to cease. Your Committee recognizes that many groups have sacrificed and sought alternative funding over the past five years, and they should be congratulated. However, the urgency presently exists for those who accept tobacco sponsorship, and they will need both public and private support over the next three to five years.

Your Committee is of the view that the government must sponsor a number of important studies. These studies should be conducted by independent researchers, and they should be subject to peer review. First, a study should be undertaken to examine the value and consequences of reclassifying tobacco as a narcotic or noxious substance. The purpose of this study would be to enable government to make more effective regulations governing this product. A second study should be undertaken to determine the impact of advertising and promotional activities on both brand preference and new markets, in particular where young persons are concerned.

SHARON CARSTAIRS

Chair

Appendix 3:

Speaker's Ruling on Bill S-13, Senate, 2 April 1998

Speaker's Ruling on S-13
Senate
2 April 1998

Tobacco Industry Responsibility Bill

Second Reading-Points of Order-Speaker's Ruling

On the Order:
Motion of the Honourable Senator Kenny, seconded by the Honourable Senator Nolin, for the second reading of Bill S-13, to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation.-(*Speaker's Ruling*).

The Hon. the Speaker: Honourable senators, on Tuesday, March 17, I stated that I would take under advisement the important points of order that had been raised with respect to Bill S-13, to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation. Arguments were presented by several senators, and three separate documents were presented by Senator Kenny.

[*Translation*]

On March 25, with leave of the Senate, Senator Kinsella raised another question regarding the procedural acceptability of this bill. He asked the Chair to consider whether this bill might in fact be a private bill rather than a public one. I have reviewed all the statements made by senators who participated in the discussion on the point of order, studied the documents that were tabled and examined the bill itself. I am now prepared to rule on the point of order.

[*English*]

There are two fundamental questions that were first raised with respect to Bill S-13 on March 17. The first has to do with the possibility that the bill requires a Royal Recommendation. The second is whether the levy described in the bill is, in fact, a tax. If the answer to either of these questions is affirmative, that the bill does require a Royal Recommendation or that the bill does impose a tax, then this so-called "money bill" would not properly be before the Senate, since such a bill must originate in the House of Commons. Under such circumstances, the order for second reading of the bill would have to be discharged and the bill itself dropped from the Order Paper. In order to determine the answers to these questions, it is necessary to review the basic arguments.

[*Translation*]

Senator Lynch-Staunton, who brought this matter to the attention of the Senate when Bill S-13 was called for second reading, took no position on the matter. He raised the question simply for the purpose of clarification asking whether Bill S-13 was a money bill. A similar motive seems

to have prompted Senator Stollery to rise on a point of order after the second reading of the bill was formally moved. In presenting his case, Senator Stollery pointed to the obvious financial implications of the bill and suggested that this bill may indeed be a money bill. After citing sections 53 and 54 of the Constitution Act, 1867 as well as rule 81 of the *Rules of the Senate*, the senator noted that the bill appears to authorise the collection of money that is to be spent in pursuit of a public purpose. If such an assessment were accurate, the bill, in Senator Stollery's words, "must be introduced in the House of Commons by a minister, not in the Senate by a private member".

[*English*]

Speaking on behalf of the bill's procedural acceptability, Senator Kenny began by stating simply that Bill S-13 is not a money bill. He claimed that the financial provisions of the bill "do not appropriate any part of the public revenue and do not impose a tax." Developing his position in greater detail, he pointed to the clauses of the bill which indicate that the money raised through the levy is not public revenue. The senator noted, for example, that the collected funds received by the non-profit corporation established through the bill do not form any part of the Consolidated Revenue Fund, even if the corporation should be dissolved. He also cited a clause which states explicitly that the corporation is not an agent of the Crown, and its funds are not public funds.

As to whether the levy is a tax, Senator Kenny explained that, based on relevant citations of the 21st edition of *Erskine May Parliamentary Practice*, the levy described in the bill is not a tax, and as such is exempt from normal financial procedures including, presumably, the obligation to have this bill considered first in the House of Commons before the Senate.

(1450)

This is because, as he stated, the levy is being imposed exclusively on the tobacco industry and in pursuit of its own purposes even though there is a public benefit as well. In addition, he sought to buttress his case with references to legal opinions which concluded that the levy described in the bill was not a tax. Since it did not have as its primary purpose the collection of revenue for government purposes and because the levy was part of a regulatory scheme, the money collected through this bill was not a tax.

[*Translation*]

After Senator Kenny had spoken, several other senators made some comments. Senator Kinsella attempted to find out if the government had a position on this bill. This theme was subsequently raised again by Senator Murray after Senator Carstairs explained that because the bill was not sponsored by the government, it had taken no position on it. Instead, she said that the government was prepared to await the Speaker's decision. Senator Bryden then expressed some doubt about whether the levy was in fact a tax. Of greater concern to him was whether the bill was making the government some sort of ally of the tobacco industry. Speaking immediately after Senator Murray, Senator Gigantès suggested that the Senate should be more confident in exercising its own powers.

[*English*]

Finally, Senator Stewart maintained that the real question, in fact the only question, was whether the levy involves a tax or impost. As he put it, "If it is a tax or impost, it is out of order here. If it is not a tax or an impost, the question of a Royal Recommendation for an appropriation does not arise."

A week after the point of order was originally raised, Senator Kinsella obtained the leave of the Senate to reopen the matter in order to ask another question with respect to the procedural acceptability of Bill S-13. His question concerned whether this bill was a private bill or a public one. In stating his case, he noted that the corporation established by this bill was for the benefit of the tobacco industry. This being so, he then wondered if perhaps the industry should be petitioning for this bill, a required preliminary to the introduction of any private bill. He then referred to the four criteria listed in *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms* used to assess whether a bill should be viewed as private or public and suggested that the Chair take them into consideration. Senator Kinsella also took note of the fact that the bill conferred on the corporation certain powers, including the power to collect levies. Without reaching a firm conclusion, he indicated that he was suspicious that this bill is more in the nature of a private bill.

I want to thank all honourable senators who contributed their views to this point of order. As I already stated, I have taken the opportunity to review the arguments, the tabled documents and the bill itself since the point of order was first raised March 17.

Let me begin with this general proposition. It is my view that matters are presumed to be in order, except where the contrary is clearly established to be the case. This presumption suggests to me that the best policy for a speaker is to interpret the rules in favour of debate by senators, except where the matter to be debated is clearly out of order.

[*Translation*]

Addressing first the question that was raised by Senator Kinsella asking if Bill S-13 should be viewed as a private bill rather than a public one, I have taken his advice and looked closely at the four criteria spelled out in the sixth edition of Beauchesne at citation 1055. In addition, I have carefully reviewed the bill in light of the standard definition of a private bill. Beauchesne, in words closely based on Erskine May, states, at citation 1053, that "private legislation is legislation of a special kind for conferring particular powers or benefits on any person or body of persons, including individuals and private corporations, in excess of or in conflict with the general law." Proceedings on a private bill are initiated by a petition solicited by the parties interested in promoting the bill.

In this case, Senator Kinsella has suggested that, if this bill is indeed a private bill, it would be out of order since it was not introduced into the Senate through a petition. If, on the other hand, it is a public bill, no petition would be necessary. Senator Kinsella identifies the possible petitioners as the "tobacco industry." He does not, however, identify the individuals or corporations who should be the petitioners for the tobacco industry. Nor does the bill define the tobacco industry or specify who are its members.

[*English*]

Whatever the precise identity of the tobacco industry, the first question that must be decided is whether Bill S-13 is a private bill or a public bill.

Looking at the four criteria which would determine whether a private bill should be handled as a public bill, I am struck by two of the criteria which lead me to believe that Bill S-13 is properly a public bill. The first is the fact that the objects of the bill affect public policy. While it cannot be denied that the language of the bill highlights industry benefits, it is equally true that public policy is very much served by the bill insofar as it is aimed at the reduction of smoking by young people as is stated in subsection 3(2) of the bill. As well, the magnitude of the area covered by the bill and the multiplicity of the interests involved, which is the third criterion listed in Beauchesne, suggest to me that the bill is a public bill.

In the absence of any compelling reasons to assess the bill any other way, I am satisfied that Bill S-13 can proceed as a public bill.

Taking the first question that was raised on March 17, does the bill require a Royal Recommendation, I must conclude that it does not.

[*Translation*]

The fundamental purpose of the requirement for a Royal Recommendation is to limit the authority for appropriating money from the Consolidated Revenue Fund to the Government. In section 2 of the Financial Administration Act, "appropriation" is defined to mean "any authority of Parliament to pay money out of the Consolidated Revenue Fund"; "Consolidated Revenue Fund" is defined to mean "the aggregate of all public moneys that are on deposit at the credit of the Receiver General." Only Ministers can obtain the necessary approval from the Governor General for a Royal Recommendation to appropriate these funds. The Constitution stipulates that bills requiring or possessing a Royal Recommendation must originate in the House of Commons, a requirement enforced through rule 81 of the Senate.

With respect to Bill S-13, the money raised through the levy is to be collected by the Canadian Tobacco Industry Community Responsibility Foundation or its agent. The Foundation also disposes of the funds raised in the manner and for the purposes spelled out in the bill. While section 2 of the Financial Administration Act defines "public money" in part as "all money belonging to Canada," clause 33(1) of the bill expressly states that "the Foundation is not an agent of Her Majesty and its funds are not public funds of Canada." Moreover, no part of the bill suggests that any money need be appropriated from the CRF in order to implement any aspect of this bill.

Therefore, I can see no requirement for a Royal Recommendation for this bill.

[*English*]

The second question of March 17 has to do with whether or not the levy scheme established through this bill constitutes a tax. In answering this question, I am constrained by the rule that the Speaker does not rule on questions of law. Citation 168(5) of Beauchesne states that "The Speaker will not give a decision upon a constitutional question nor decide a question of law, though the same may be raised on a point of order or question of privilege."

What is within my authority, however, is the examination of the bill, in order to assess what it declares itself to be. I accepted the plain and ordinary meaning of its words and studied them to see if all the clauses relevant to the issue of the levy were internally consistent. I then measured the levy described in the bill against the criteria Erskine May sets out at pages 730-737 for identifying levies that are exempt from financial procedures governing the imposition of taxes.

(1500)

With respect to the matter of the plain language of the bill, it speaks in terms of a levy rather than a tax. This is evident from Part II of the bill. It is also clear that the levy is imposed upon the tobacco industry alone. The purpose of the levy, as stated in the bill, is to meet an industry purpose beneficial to it, although this industry purpose also has public benefit. Clause 3 states categorically that the purpose of the bill is "to enable and assist the Canadian tobacco industry to carry out its publicly-stated objective of reducing the use of tobacco products by young persons throughout Canada".

The levy is imposed exclusively on tobacco products of whatever description and is to be spent in pursuit of the goals listed in clause 5. Consequently, with respect to the language of the bill, I must accept that what is proposed is a levy, not a tax.

[*Translation*]

Erskine May describes two criteria by which a bill proposing a levy is exempt from the financial procedures, including the adoption of a Ways and Means resolution that would normally apply to bills imposing a tax. The first criterion is that the levy must be for industry purposes. The second is that the funds collected must not form any part of government revenue. Erskine May includes examples of bills which were regarded as levies as well as those which failed to meet either or both of these two criteria. Some of these examples are of relatively recent date, suggesting that the criteria remain applicable in modern British practice. More important, they also seem to be applicable in Canadian practice.

[*English*]

Beauchesne, at citation 980(1), states that "a Ways and Means motion is a necessary preliminary to the imposition of a new tax." It is a corollary to the principle behind the Royal Recommendation in that it requires a sanction of the Crown to provide the revenue that may be appropriated for public purposes at a future date. Beauchesne goes on to explain the circumstances relative to the introduction of a new tax. Citation 980(2) declares that "no motion can be made to impose a tax, save by a Minister...nor can the amount of a tax proposed on behalf of the Crown be augmented, nor any alteration made in the area of imposition. In like manner, no increase can be considered. . . . except by a Minister, acting on behalf of the Crown.

Once a Ways and Means motion has been proposed and subsequently adopted, it becomes a Ways and Means Resolution. Following the adoption of this resolution, a bill is introduced based on its provisions, given first reading, printed, and ordered for second reading at the next sitting of the house. In Canadian practice, based on the British model, any bill proposing to introduce a new tax must be proceeded by a Ways and Means motion. Without it, any charge proposed in a bill would not be identified as a tax.

Bill C-32, An Act to amend the Copyright Act, passed by the previous Parliament, was mentioned by Senator Kenny when he presented his case on this point of order. Certain provisions of Bill C-32, a government bill, imposed a levy on the sale of blank tapes to be distributed to artists and artist groups as a form of royalty. The senator indicated that Bill C-32 did not have a Royal Recommendation, suggesting at the very least that the funds distributed were not regarded as an expenditure of government revenue and, hence, not connected by a tax. However, that is not the complete picture. There is further evidence that the levy was not viewed as a tax. I say this because, so far as I have been able to determine, the bill was not preceded by a Ways and Means resolution, which would have been a prerequisite if the funds had been viewed as a tax.

Applying the criteria explained in Erskine May, and based on the model of the Bill C-32, I can only determine that the levy proposed in Bill S-13 is not a tax from a procedural point of view. Consequently, the bill is not subject to the usual financial procedures that would require it to be considered first in the other place.

My ruling is that the bill is properly before the Senate, and debate on second reading may now proceed.

Appendix 4:

Speaker's Ruling on Bill S-13,
House of Commons, 2 December 1998

Speaker's Ruling on Bill S-13
House of Commons
2 December 1998

The Speaker: I am now ready to rule on the point of order raised by the hon. government House leader on November 18, 1998, concerning the procedural acceptability of Bill S-13, an act to incorporate and to establish an industry levy to provide for the Canadian anti-smoking youth foundation.

[Translation]

First of all, I would like to thank the hon. government House leader and the hon. member for St. Paul's for their learned contributions on this subject.

I also want to thank the other members who intervened on this point of order: the hon. members for Macleod, Winnipeg North Centre, Pictou—Antigonish—Guysborough, Haldimand—Norfolk—Brant, Esquimalt—Juan de Fuca, Hillsborough, Kamloops, Thompson and Highland Valley, Pierrefonds—Dollard, New Brunswick Southwest, Lac-Saint-Jean, Delta—South Richmond, Whitby—Ajax, Burnaby—Douglas and Wentworth—Burlington. Their contributions were very helpful to the chair in examining this case.

We heard almost two hours of argument on this point of order and, while I do not propose to match those arguments minute for minute, I ask the House to bear with me as I explain the facts of the case before us and the conclusions which I have drawn from them.

[English]

Bill S-13 establishes the Canadian anti-smoking youth foundation, a non-profit corporation whose mandate is to reduce and to work toward the elimination of the use of tobacco products by young persons in Canada. To this end, Bill S-13 proposes that a levy be imposed on tobacco manufacturers to provide the foundation with the necessary funds to carry out its mandate.

A private member's bill originating in the other place, Bill S-13, was adopted there on June 10, 1998 and was given first reading in the House of Commons on November 18, 1998.

[Translation]

The point of order raised by the hon. government House leader, simply put, is that the Bill S-13 proposes a taxation measure and that, as such, the bill ought to have been introduced in the House of Commons where it would have to have been preceded by a ways and means motion. On that basis, he argues that the bill is improperly before the House and asks the Chair to rule that the House of Commons cannot proceed with its consideration.

[English]

Before I address the substance of this point of order, I want to respond to the contention made by the hon. member for St. Paul's. The hon. member argued that inquiring beyond the face of the bill and questioning the express provisions of it is to go well beyond the realm of procedure and into an area of law with which the Speaker is not to deal. The hon. member argued that the question of whether Bill S-13 imposed a tax was a matter of law and legal interpretation and, as such, not normally within the jurisdiction of the Speaker.

1510

The general proposition that the Speaker will not decide a question of law is set out in Beauchesne's 6th edition, citation 168(5) at page 49, although the hon. member for St. Paul's did not invoke this citation. The examples provided by Beauchesne involved questions that could only be considered as questions of law and which had no procedural dimension. In both cases the issue was whether the legislative proposal before the House was within the legislative powers of the House as set out in the Constitution Act, 1867.

The question that I must consider in relation to Bill S-13, that is whether or not the charge imposed by the bill is a tax, relates to the procedural rules and practices of this House as well as to the time honoured privilege of this House in respect of taxation measures.

More specifically, two questions are presented on this point of order and both are clearly within my jurisdiction as Speaker. First, is a ways and means motion required for Bill S-13? Second, should this bill have originated in the House and not the other place? However, both these questions depend on the answer to be given to a third question, that is, does Bill S-13 impose a tax. If it does, a ways and means motion is required and the bill ought to have originated in this Chamber.

This third question is unavoidable if the procedural and privilege questions are to be addressed. For this reason, though this tax question might be characterized as a question of law and in another context outside this Chamber might be raised and considered as a question of law, in this context it is considered only as an integral part of a question on procedure and parliamentary privilege. Accordingly, it is proper that I address this question and let me do so now.

[Translation]

In his presentation, the hon. government House leader argued that Bill S-13 should have originated in the House of Commons since it imposes a tax.

Section 53 of the Constitution Act, 1867, states:

> Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

Furthermore, as described in citation 980 found at page 265 of Beauchesne's, 6th edition, bills imposing a tax must be preceded by adoption of a ways and means motion.

To safeguard the financial privileges of the Commons, it is the duty of every member of this House to be vigilant and to ensure that every bill that comes before the House respects this criterion.

Standing Order 80 is categorical on the subject and states in part:

> All aids and supplies granted to the Sovereign by the Parliament of Canada are the sole gift of the House of Commons, and all bills for granting such aids and supplies ought to begin with the House—

In short, the House of Commons claims pre-eminence in financial matters—that is public expenditure and taxation—and all such legislation must originate in the House.

[English]

To determine if Bill S-13 is properly before the House, the Chair must ascertain whether or not it imposes a tax. If it does impose a tax, the bill should have originated in the House of Commons and been preceded by a ways and means motion.

Members will appreciate that this matter involves issues of a complex and technical nature. For this reason, the Chair has taken particular care to examine closely the relevant authorities on this issue. I have consulted extensively the works of Erskine May and have found May to be a comprehensive and reliable source of information on financial procedures. I ask for the House's indulgence as I offer the following exposition of the problem at hand.

1515

As members know, financial procedure is primarily concerned with the authorization of public expenditure and taxation. It has been argued that the charge proposed by Bill S-13 is not a tax because the funds collected would not form any part of the consolidated revenue fund.

Under the heading of "Matters requiring authorization by Ways and Means resolution", May's, 22nd edition at page 777, states:

> Although impositions are not generally charges on the people (that is to say, taxes) unless the proceeds are payable into the Consolidated Fund, the absence of a requirement for payment into the Consolidated Fund is not by itself conclusive indication that a charge upon the people has been avoided. If, for example, money raised by statutory imposition is not to be channelled to the Consolidated Fund but is nonetheless to be used for the benefit of the public at large or for purposes which might otherwise have required to be financed from the Consolidated Fund, that imposition is likely to need authorization by a Ways and Means resolution.

In other words, if a charge raises funds that are channelled to the consolidated revenue fund, that charge is a tax. Even if a charge raises funds that are channelled elsewhere, the charge may still be a tax, however. But a charge can only be considered a levy, and thus free to go forward without the usual constraints of financial procedure, if it is a charge made for an industry purpose.

Thus, the point of order, as I see it, hinges on the nature of the charge in Bill S-13 and its objects or purpose. Consequently, a closer examination of the bill is required.

The argument has been made that Bill S-13 imposes a levy "for an industry purpose". In chapter 32, "Ways and Means and Finance Bills" of May's 22nd edition, we read, at page 779:

> Levies upon employers in a particular industry for the purpose of forming a fund used to finance activities beneficial to the industry are not normally regarded as charges (that is to say, taxes).

May goes on to state:

> Modern legislation, however, frequently makes provision for the imposition of other types of fees or payment which, although not taxes in a strict sense, have enough of the characteristics of taxation to require to be treated as "charges upon the people" and therefore to be authorized by a Ways and Means resolution moved by a Minister of the Crown. This distinction between the types of payments which are or are not covered by the rules of financial procedure is not always straightforward in practice.

In other words, the central issue here is whether or not the levy imposed by Bill S-13 is a charge that is imposed primarily for a purpose beneficial to the tobacco industry. If so, the charge would not be a tax.

Here too May is helpful when he describes a case which presents some similarities with Bill S-13, namely, the U.K. Merchant Shipping Bill of 1973-74. That bill obliged oil importers to contribute to an international fund for compensation for oil pollution damage. In the 21st edition, at page 731, May states:

> This impost was so clearly not for the benefit of the industry concerned that it was held to be a tax in spite of the fact that its proceeds were not payable to the Consolidated Fund.

Ultimately, therefore, it was decided that particular bill fell under the rules governing financial procedures and so had to be preceded by a ways and means resolution before being considered by the House of Commons in the United Kingdom.

[Translation]

In studying the case now before us, I have examined whether our House has ever dealt with the public bill providing for an industry levy. In a session of the 35th Parliament, Bill C-32, an act to amend the Copyright Act called for the imposition of a levy on blank audio tapes.

1520

The levy was of benefit to that industry since it permitted the audio duplication of copyright material for private use. This would enhance the market for blank audio tapes. The levy on the tapes was designated to raise funds by which owners of copyright material would be compensated for losses caused by private duplication of that material. The link between the benefit to the industry and the levy being imposed seems clear in that case. The levy appears to satisfy the criterion that it was of benefit to the industry and so would not normally be regarded as a tax.

Bill C-32 was not required to adhere to the usual financial procedures and was not preceded by a ways and means motion.

[English]

In the case of Bill S-13, the Chair must determine the nature of the charge being imposed by the bill. It has been argued that the charge is a levy for the benefit of the tobacco industry. In support of that view we are referred to clause 3 of the bill which bears the heading "Purpose" and which states in subsection (1), in part:

> (1) The purpose of this Act is to enable and assist the Canadian tobacco industry to carry out its publicly-stated industry objective of reducing the use of tobacco products by young persons throughout Canada—

I will set aside, without comment, the question of whether or not the industry has publicly stated as its objective the reduction of smoking in any segment of the population.

Let me simply continue to quote from clause 3(1) which expands on the purpose of the bill to reduce the use of tobacco products by young Canadians as follows:

> —given that
>
> (a) numerous debilitating and fatal diseases and other consequences injurious to health are associated with tobacco use;
>
> (b) young persons throughout Canada use tobacco products and become addicted to tobacco and dependent on its use;—
>
> (d) young persons can only use tobacco products because the products are manufactured and sold;—

The text then goes on to read in subsection (2) of the same clause 3:

> (2) The Act complements the general legislative response to the national public health problem of substantial and pressing concern—

These statements seem to me to indicate that the purpose of the bill is a matter of public policy, namely, the health of young Canadians and not, as many members have argued, a matter of benefit to the tobacco industry.

There are those who say that the two need not be mutually exclusive and that the benefit to the industry is such that the charge in question is not a tax, but a levy. Proponents of this view point to paragraph (1)(c) of this same clause 3 which reads:

> (c) the industry is incapable of addressing on its own the problem of tobacco use by young persons because, by its own admission, its members and agents lack credibility as advocates for a reduction in the use of tobacco products—

Surely the lack of credibility referred to here is a function of our common sense understanding of the self-interest of the tobacco industry, namely, that as a commercial enterprise its primary goal is to expand its markets and thereby to increase profits. Young people would constitute the future growth potential for the industry's market. How could it be to the benefit of the industry to reduce smoking among the very people who would constitute its growth market? It is this implausible proposition that underlies the credibility problem to which the bill refers.

Proponents of the bill argue that the public relations benefit represented by the establishment of the foundation would be a benefit for the industry. They cite the independence of the proposed foundation and its role in the national co-ordination of anti-smoking efforts. Is it not reasonable to suppose, if the industry had wanted to improve its public image in this matter, that of its own volition it could have created an arm's length body like the foundation? Why is legislation like this required?

1525

Let us return to clause 3, this time to paragraph (1)(e) which reads:

> (e) it is foreseeable that the industry's ability to manufacture and sell tobacco products will be further restricted if the rate of use of tobacco products by young persons is not reduced;

It has been argued that this section points again to a benefit to the industry since the foundation activities may pre-empt further restrictions on the industry. This is to speculate on future government measures and to conclude that the establishment of the foundation will obviate the necessity for such measures. But is this simply not another way of saying that this charge in this bill is a benefit to the industry only because future measures might be less palatable?

I have carefully considered all of the arguments presented and have examined all of the cases which hon. members have brought to my attention, even though I have not discussed each one in detail in this ruling.

I am forced to conclude that the charge imposed by Bill S-13 is directed not toward any benefit to the tobacco industry but to a matter of public policy, that is, the health of young Canadians, a laudable purpose without doubt.

The bill seeks to establish the Canadian anti-smoking youth foundation whose objective is to reduce and eventually eliminate the use of tobacco products by young persons in Canada. It strains credulity to claim that this objective is a benefit to the tobacco industry.

However ingenious the framers of Bill S-13 have been in drafting and structuring the bill to resemble an industry purpose, one that perhaps would enhance the standing in our society of the tobacco industry, Bill S-13 has as its main object the reduction and elimination of smoking. This is a matter of public health policy and it is by virtue of this public purpose that I have concluded that the charge Bill S-13 imposes on the industry is a tax.

The House of Commons has the exclusive right and obligation to legislate financial measures. Only the House of Commons, acting on the initiative of ministers of the crown, can impose taxes to generate the funds needed to support public policy programs. I am obligated as your Speaker to ensure that these fundamental financial privileges are not compromised.

Simply put, any bill imposing a tax must originate in the House of Commons and must be preceded by a ways and means motion. Since Bill S-13 proposes a tax, did not originate in the House of Commons and thus was not preceded by a ways and means motion, I therefore find that it is not properly before the House.

Accordingly, first reading proceedings are null and void and this item is withdrawn from the order paper.

I thank hon. members for their attention.

(Order discharged)

PRB 00-24F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

PROJET DE LOI S-15 :
LOI SUR LA PROTECTION DES JEUNES CONTRE LE TABAC

Mollie Dunsmuir
Division du droit et du gouvernement

Le 9 février 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Projet de loi C-71 : Loi sur le tabac 1

B. Projet de loi S-13 : Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac 3

C. Projet de loi C-42 : Loi modifiant la Loi sur le tabac (C-71) 7

PROJETS DE LOI S-20 ET S-15 : LOI SUR LA PROTECTION DES JEUNES CONTRE LE TABAC 8

ANNEXES

Annexe 1 : Chronologie

Annexe 2 : 24^{e} rapport du Comité sénatorial permanent sur les affaires juridiques et constitutionnelles, le 15 avril 1997 [Projet de loi C-71 : Loi sur le tabac]

Annexe 3 : Décision du Président sur le projet de loi S-13, Sénat, le 2 avril 1998

Annexe 4 : Décision du Président sur le projet de loi S-13, Chambre des communes, le 2 décembre 1998

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI S-15 : LOI SUR LA PROTECTION DES JEUNES CONTRE LE TABAC

CONTEXTE

A. Projet de loi C-71 : Loi sur le tabac

La *Loi réglementant les produits du tabac* (LRPT), qui a reçu la sanction royale en juin 1988, a constitué la première réponse législative globale aux préoccupations croissantes en matière de santé suscitées par l'utilisation des produits du tabac. La mesure autorisait :

- à interdire toute publicité du tabac;
- à imposer des restrictions aux activités de promotion et de commandite par les fabricants de tabac, ainsi que l'élimination graduelle de ces activités;
- à exiger sur les emballages des messages plus explicites relatifs à la santé.

En septembre 1995, la Cour suprême du Canada statuait que le Parlement pouvait légiférer relativement à la publicité et à la promotion des produits du tabac en vertu du pouvoir conféré par le droit criminel, lequel comprend les questions de santé publique. Toutefois, elle décrétait également que les restrictions sur la publicité et la promotion contenues dans la LRPT violaient la liberté d'expression des sociétés touchées et étaient donc invalides. En décembre 1995, le ministre de la Santé publiait *La Lutte contre le tabagisme : un plan directeur pour protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens*, un document sur les plans du gouvernement relatifs à une nouvelle loi.

C'est en décembre 1996 que le ministre de la Santé a présenté le projet de loi C-71 : Loi réglementant la fabrication, la vente, l'étiquetage et la promotion des produits du tabac. Connue sous le titre abrégé Loi sur le tabac, la mesure donnait le pouvoir de réglementer :

- la composition des produits du tabac;
- l'accès des jeunes au tabac;
- l'étiquetage des produits du tabac;
- la promotion des produits du tabac.

Le débat entourant l'incidence des restrictions proposées dans le projet de loi C-71 sur la commandite pour les organisations artistiques, culturelles et sportives a été particulièrement intense. Il en est résulté un amendement prévoyant une période de transition d'un an avant l'entrée en vigueur des principales dispositions sur la commandite, afin que les organisations touchées puissent trouver d'autres sources de financement. L'amendement a donc retardé jusqu'au 1er octobre 1998 l'imposition des restrictions sur la commandite.

Au Sénat, le projet de loi C-71 a été renvoyé au Comité sénatorial permanent sur les affaires juridiques et constitutionnelles. Le rapport du Comité, présenté le 15 avril 1997(1), contenait plusieurs recommandations. Faisant remarquer qu'une mesure comme le projet de loi C-71 « n'est qu'une étape dans l'élaboration d'une stratégie intégrée visant à dissuader les jeunes de commencer à fumer », le Comité a recommandé l'établissement de programmes ciblant les jeunes, conçus par des jeunes et mettant l'accent sur l'entraide entre les jeunes. Il a également proposé que le gouvernement mette à contribution d'autres ressources de la collectivité, y compris l'industrie du tabac elle-même, pour leur faire élaborer et financer des programmes à l'intention des jeunes. Enfin, il a recommandé le financement provisoire des groupes artistiques, culturels et sportifs qui dépendent de la commandite des sociétés de tabac, et la réalisation d'études indépendantes concernant des questions comme l'impact de la publicité et de la promotion sur la préférence à l'égard des différentes marques et sur les nouveaux marchés.

Durant le débat en troisième lecture, divers amendements ont été proposés pour renforcer le projet de loi C-71. Le sénateur Colin Kenny en a suggéré un qui aurait permis d'établir le Fonds de responsabilité sociale des fabricants du tabac « pour aider l'industrie canadienne du tabac à témoigner de sa préoccupation pour la santé et le bien-être des Canadiens, et des jeunes en particulier ». Voici comment le sénateur Kenny justifiait l'amendement :

> Je déplore, tout d'abord, que le projet de loi ne renferme pas de dispositions suffisantes pour détourner réellement les jeunes du tabagisme. Le projet de loi comporte un grand nombre de dispositions utiles, mais il ne s'attaque pas vraiment aux considérations très complexes qui passent par l'esprit des adolescents touchant l'image qu'ils se font d'eux-mêmes, l'influence des camarades, les modèles de comportement et la rébellion. Toutes ces considérations ont été exposées par les spécialistes qui ont témoigné

(1) Voir le rapport complet à la rubrique avril 1997 de l'annexe 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> devant le Comité, et elles sont très importantes pour nous attaquer au cœur du problème.
>
> Le cœur du problème, c'est que, je le répète, 40 000 Canadiens meurent chaque année. Où donc les compagnies de tabac vont-elles trouver à remplacer ces 40 000 personnes? Chez les jeunes Canadiens. Je voudrais donc que l'on crée une entité appelée Fonds de responsabilité sociale des fabricants du tabac afin de fournir les ressources nécessaires pour nous attaquer précisément à ce problème.
>
> Ma deuxième préoccupation est que le projet de loi n'assure pas une bonne transition ni ne fournit une aide convenable aux gens qui dépendent des fabricants du tabac pour financer leurs événements. Je veux parler des groupes artistiques, sportifs et culturels de tout le pays.
>
> [...]
>
> J'attire votre attention, honorables sénateurs, sur une bonne façon d'aider les fabricants de tabac à amener les jeunes à cesser de fumer. Je vous soumets aussi une façon d'assurer un fonds de transition qui permettrait de continuer à financer les groupes artistiques, sportifs et culturels.

B. Projet de loi S-13 : Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac

Le concept présenté dans l'amendement du sénateur Kenny a donné naissance au projet de loi S-13, déposé au Sénat le 26 février 1998. Il y avait au départ trois objectifs :

- créer une fondation à but non lucratif (partie I, articles 4-35);
- imposer un prélèvement qui appuierait financièrement la fondation (partie II, articles 36-44);
- favoriser une transition harmonieuse pour que les groupes artistiques, culturels et sportifs canadiens puissent s'affranchir de leur dépendance à l'égard de la commandite de l'industrie du tabac et pour que les planteurs de tabac puissent se tourner vers d'autres cultures viables ou se réorienter dans l'industrie agricole (partie III, articles 45-52).

La mesure bénéficiait d'un soutien bipartite, ayant été appuyée par le sénateur Nolin.

La création d'une fondation indépendante non gouvernementale s'appuyait sur l'impression que l'industrie voulait aider à arrêter l'usage du tabac par les jeunes de moins de 18 ans mais ne jouissait pas, dans la communauté, de la crédibilité nécessaire pour être efficace. Le prélèvement de 50 cents la cartouche se fondait sur l'idée d'un prélèvement par l'industrie, aux fins de l'industrie, et aurait produit au moins 120 millions de dollars par année pour la fondation.

Les deux fonds transitoires – un pour les communautés artistique, culturelle et sportive et l'autre pour les producteurs de tabac – auraient reçu la moitié des recettes tirées des prélèvements au cours de la première année, mais la somme initiale aurait été réduite de 20 p. 100 pour chacune des quatre années suivantes. À la sixième année, tous les fonds perçus auraient servi exclusivement à combattre le tabagisme chez les jeunes, c'est-à-dire les moins de 18 ans.

L'article 3 du projet de loi en établit l'objet : « donner à l'industrie canadienne du tabac les moyens de réaliser l'objectif qu'elle s'impose publiquement de réduire l'usage du tabac chez les jeunes au Canada ». La mesure ne prévoyait pas de participation ministérielle permanente, sauf pour ce qui est du droit du ministre de la Santé de nommer des membres au sein de la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et d'établir un cadre réglementaire pour le versement du prélèvement.

Cette approche plutôt novatrice était cruciale pour la constitutionnalité de la mesure. Si cette dernière avait proposé que le gouvernement perçoive et administre directement les fonds, plutôt que de créer un prélèvement par l'industrie (lequel, dans ce cas-ci, serait remis à une fondation indépendante), elle aurait ressemblé à une mesure fiscale. L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose que tout projet de loi ayant pour but « la création de taxes [...] devra originer dans la Chambre des Communes », ce qui rend inconstitutionnel le fait qu'un projet de loi fiscale émane du Sénat.

Le reste de l'article 3 établit la raison pour laquelle la disposition sert les intérêts tant de la société en général que de l'industrie du tabac en particulier :

- les jeunes fumeurs établissent une dépendance à l'égard du tabac et leur santé en souffre de plusieurs façons;
- l'industrie est incapable de régler le problème du tabagisme chez les jeunes en raison d'un manque de crédibilité;
- l'industrie risque de se voir imposer de nouvelles restrictions par rapport à la production et à la vente du tabac si le tabagisme chez les jeunes n'est pas endigué.

Le *Sommaire* du projet de loi note que le texte de celui-ci « complète la *Loi sur le tabac* » et le paragraphe 3(2) met cet aspect en lumière :

> [Le projet de loi S-13] vise à compléter la réponse législative générale qu'apporte la *Loi sur le tabac* aux graves problèmes de santé publique, en coordonnant l'effort national des secteurs public et privé afin de résoudre le problème de l'usage du tabac par les jeunes au Canada.

Le fait de mentionner une coordination nationale, un « effort national » donne à penser que le législateur voudrait que le Parlement puisse adopter le projet de loi pour des motifs d'« intérêt national » en vertu de ses pouvoirs, au titre de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement ». La Cour suprême du Canada a précisé sans équivoque que le Parlement a compétence en matière d'usage du tabac, du moins par l'entremise du droit criminel, qui comporte un volet de santé publique. Cependant, il est moins certain que les législateurs fédéraux puissent également invoquer l'aspect plus vaste d'« intérêt national » ou de « dimension nationale » du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, en faisant valoir que la consommation du tabac représente un grave problème national qui ne peut se régler qu'au niveau national. Les partisans d'une réglementation accrue de l'usage du tabac aimeraient voir confirmer l'applicabilité à cette question du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, et ils ont probablement cru que les tribunaux verraient cet argument d'un meilleur œil si l'objectif législatif se restreignait à la prévention du tabagisme chez les jeunes.

La partie I du projet de loi S-13 aurait permis de constituer en une entité indépendante la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac, dont l'objectif global aurait été de protéger les jeunes du tabagisme et des risques connexes pour la santé. Parmi les objectifs plus précis, mentionnons : établir une stratégie pluriannuelle afin de combattre l'usage du tabac par les jeunes; surveiller l'usage du tabac au Canada; commanditer des recherches sur l'usage des produits du tabac et sur les moyens de décourager les jeunes de les utiliser. La Fondation devait aussi concevoir et distribuer des outils d'enseignement et de communication pour empêcher l'usage du tabac par les jeunes, ainsi que parrainer des activités de groupes, notamment entre jeunes, dans cette même optique. Le principal objectif était de recevoir

et d'utiliser les fonds obtenus grâce au prélèvement imposé par la mesure législative, la Fondation pouvant également recevoir des fonds d'autres sources. Pour utiliser les fonds, la Fondation devait subventionner des groupes, organismes et personnes du secteur de la santé ou des activités susceptibles de prévenir l'usage du tabac chez les jeunes.

La partie II aurait institué, pour les objets de l'industrie, un prélèvement de 0,0025 $ par cigarette, 0,0025 $ par bâtonnet de tabac, 0,0250 $ par cigare et 0,0025 $ par gramme de tabac, payable au moment de vendre ou de céder le produit ou d'en disposer autrement. Parce que le prélèvement ne pouvait être imposé qu'une seule fois à l'égard de chaque produit, ce sont les fabricants qui auraient en grande partie été responsables de le percevoir.

La partie III du projet de loi initial aurait exigé que la Fondation crée, pour une période de transition de cinq ans où un manque à gagner pouvait être établi, des filiales pour le financement :

- des arts à but non lucratif et des industries artistiques, culturelles et sportives;
- des producteurs de tabac qui subissent une réduction permanente de leur production.

Durant son premier exercice, la Fondation aurait cédé 40 p. 100 des prélèvements à la filiale s'occupant des groupes artistiques, culturels et sportifs, et 10 p. 100 à la filiale s'occupant des producteurs de tabac. Au cours de chacune des cinq années suivantes, ces deux montants auraient diminué de 20 p. 100 comparativement au montant initial. Ainsi, la cinquième année, le fonds pour les arts, la culture et les sports aurait représenté 8 p. 100 du prélèvement total, et le fonds des producteurs de tabac, 2 p. 100.

Au début de la deuxième lecture, le 17 mars 1998, il y a eu rappel au Règlement pour déterminer si le projet de loi portait création « de taxes ou d'impôts » ou avait pour but l'affectation de recettes publiques, auxquels cas il ne pouvait émaner que de la Chambre des communes, conformément à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De plus, le 25 mars, le sénateur Kinsella a demandé si le projet de loi S-13 n'était pas un projet de loi privé plutôt que public.

Le 2 avril 1998, le Président a décrété que le projet de loi S-13 était une mesure d'intérêt public instituant un prélèvement plutôt qu'une taxe et qu'il pouvait donc être examiné par le Sénat. Il a fait remarquer que les choses doivent être considérées comme conformes ou régulières jusqu'à preuve du contraire.

Pour déterminer si le projet de loi S-13 était en fait d'intérêt privé, le Président a noté que la mesure viserait les affaires publiques puisqu'elle avait pour but de réduire l'usage du tabac chez les jeunes. De plus, le vaste domaine auquel elle s'applique et le fait qu'elle met en cause des intérêts multiples porte à croire qu'il s'agit d'un projet de loi d'intérêt public.

Quant à savoir si le plan de prélèvement établi par le projet de loi constituait une taxe, le Président a d'abord signalé une règle disposant qu'il ne peut se prononcer sur une question juridique. Il peut cependant, par rappel au Règlement, déterminer si le projet de loi est bien ce qu'il prétend être. Dans ce cas-ci, le projet de loi S-13 a parlé d'un prélèvement visant à réaliser les objets de l'industrie plutôt que d'une taxe, même si les objets de l'industrie comportaient également un avantage public. Par ailleurs, les fonds recueillis n'auraient en aucune façon fait partie des recettes du gouvernement ni ne se seraient ajoutés au Trésor.

Le projet de loi S-13 a donc été renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie et a fait l'objet d'un rapport présenté le 14 mai 1998.

C. Projet de loi C-42 : Loi modifiant la Loi sur le tabac (C-71)

Le 3 juin 1998, le projet de loi C-42 : Loi modifiant la Loi sur le tabac, était présenté à la Chambre des communes. Cette mesure législative, qui ne comportait que cinq articles, avait pour but de prolonger la période de transition prévue pour l'introduction des restrictions sur les commandites du tabac. Dans sa forme définitive, le projet de loi C-71 prévoyait une période de transition d'une année suivant la promulgation de la Loi avant que n'entrent en vigueur les principales dispositions sur les commandites. Ainsi, les organismes touchés auraient eu jusqu'au 1er octobre 1998 pour trouver d'autres sources de financement.

Le projet de loi C-42 proposait que les commandites en existence le 25 avril 1997, date d'entrée en vigueur de la plupart des dispositions de la *Loi sur le tabac*, ne soient assujetties à aucune restriction pour encore deux ans, soit jusqu'au 1er octobre 2000. La commandite sur les lieux d'une activité pouvait se poursuivre pendant encore trois ans moyennant certaines restrictions imposées au matériel de promotion. Après cette période de cinq ans, soit le 1er octobre 2003, la promotion des commandites du tabac aurait été complètement interdite.

À cause du projet de loi C-42, le projet de loi S-13 a été amendé à la troisième lecture au Sénat de façon à éliminer les dispositions relatives à la transition. Puisque le

gouvernement avait décidé de retarder jusqu'à un maximum de cinq ans l'interdiction des commandites, il n'était plus nécessaire de fournir un appui de transition aux groupes artistiques, culturels et sportifs pour compenser la perte de commandites[(2)].

Le 10 juin 1998, le projet de loi S-13 était adopté au Sénat, mais en décembre 1998, il était déclaré irrecevable à la Chambre des communes car, selon le Président, il établissait une taxe et non un prélèvement. Or, l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* porte que tout projet de loi « ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts devra originer dans la Chambre des Communes ».

PROJETS DE LOI S-20 ET S-15 : LOI SUR LA PROTECTION DES JEUNES CONTRE LE TABAC

Le projet de loi S-20 : Loi sur la protection des jeunes contre le tabac a succédé au projet de loi S-13. Présenté au cours de la 2e session de la 36e legislature, il a été adopté par le Sénat le 5 octobre 2000, mais il est mort au *Feuilleton* environ deux semaines plus tard, lorsque le Parlement a été dissous. Il a été présenté de nouveau avec le même titre sous le numéro S-15 le 7 février 2001, au début de la 1re session de la 37e législature.

Le nouveau projet de loi diffère du projet de loi S-13 sur trois points importants : il précise que son objectif est d'imposer un prélèvement aux fabricants de produits du tabac plutôt qu'une mesure fiscale; il renforce les dispositions administratives ayant trait à la création d'une fondation, augmentant beaucoup de ce fait l'obligation de rendre compte et la transparence de

---

(2) Voir Débat en troisième lecture du projet de loi S-13, *Hansard*, 10 juin 1998 :

> sénateur Nolin : Vous vous souviendrez que nous avions identifié comme lacune, lors de l'examen du projet de loi C-71 l'an dernier, toute cette question des commandites par les compagnies de tabac. Ceci nous avait amenés à introduire dans le projet de loi S-13 une série de mesures pour aider les organismes culturels et sportifs sur une période de cinq ans. Ces mesures visaient à compenser de façon régressive ce manque à gagner provenant des compagnies de tabac.
>
> Depuis que nous avons examiné ce projet de loi en comité, le gouvernement a décidé d'introduire une modification à la Loi C-71 pour reporter l'interdiction sur les commandites pour une période de cinq ans. Alors nous devons amender en conséquence le projet de loi S-13.

l'organisme proposé; enfin, il triple le montant de l'éventuel prélèvement[3]. Le fait de préciser que le projet a pour but d'imposer un prélèvement pour les objectifs de l'industrie vise à mieux asseoir l'argument que le projet de loi n'impose pas de taxe et à donner au Président de la Chambre une marge de manœuvre afin de modifier sa décision s'il le désire[4].

La différence entre une mesure fiscale et un prélèvement n'est pas toujours claire. Dans *Constitution Law of Canada*, Peter Hogg précise, par exemple, que les « taxes à la commercialisation », conçues soit pour absorber les coûts d'administration d'un plan de vente ou pour égaliser les profits des producteurs, ne sont pas considérés comme étant des taxes[5]. Il note

---

(3) Pour une description des changements, voir « Loi sur la protection des jeunes contre le tabac : Projet de loi S-20 », tiré du site Web du sénateur Kenny, www.sen.parl.gc.ca/ckenny/typa.htm

(4) Voir Débat en deuxième lecture sur le projet de loi S-20, 9 mai 2000 :

> sénateur Nolin : Le projet de loi S-13 n'a pas reçu l'approbation de la Chambre des communes. En corrigeant ce dernier, nous nous assurons que le projet de loi S-20 ne subira pas le même sort.
>
> [...] [L]e projet de loi S-20 modifie le projet de loi S-13 pour s'assurer que le Président de la Chambre à l'autre endroit accepte le projet de loi S-20 non comme une mesure d'établissement d'une taxe, mais bien comme un prélèvement.
>
> En comité, nous aurons tout le temps d'expliquer aux membres pourquoi le projet de loi S-20 vient à propos. Trois motifs rendent le projet de loi S-20 acceptable. Selon la décision du Président de la Chambre à l'autre endroit, c'est en raison du préambule. Il y a des opinions juridiques à cet effet. Ce préambule explique clairement pourquoi l'industrie du tabac, qui en ce moment subit l'opprobre populaire, n'a pas de crédibilité pour défendre, promouvoir ou contrecarrer l'évolution du tabagisme chez les jeunes alors qu'elle le voudrait. Plusieurs témoins de l'industrie ont témoigné à ce sujet, mais ils n'avaient aucune crédibilité pour le faire. De là l'importance de permettre que des fonds soient disponibles pour qu'un tel objectif soit atteint.
>
> Le projet de loi S-20 améliore le projet de loi S-13. Il devrait obtenir l'approbation de l'autre endroit parce que l'article 3 du projet de loi établit qu'il doit y avoir une distinction entre la raison de l'établissement de la fondation – le programme d'éducation pour les jeunes – et le projet de loi. Cela peut sembler similaire, mais ce sont deux choses complètement différentes. Elles n'avaient peut-être pas été adéquatement comprises par le Président à l'autre endroit.
>
> L'article 35 du projet de loi S-20 établit les bénéfices pour l'industrie. Vous avez là les trois raisons qui selon le savant procureur qui a examiné le dossier nous amènent à conclure que le projet de loi S-20 ne devrait pas recevoir le même sort que le projet de loi S-13. S'il obtient l'approbation de cette Chambre, lorsqu'il sera sous étude à l'autre endroit, nous avons toutes les raisons de croire que ce projet de loi y sera adopté.

(5) Carswell, édition à feuillets mobiles, paragraphe 30.10(b).

également qu'un prélèvement, ou imposition réglementaire, devra se fonder sur une autorité réglementaire valide.

Même si les impositions ne sont généralement pas considérées comme des taxes à moins que le produit ne soit versé au Trésor, le Président de la Chambre a cité Erskine May en disant que « l'argent perçu par imposition par voie législative [qui] ne doit pas être versé au Trésor, mais doit néanmoins être utilisé au profit du public en général ou à des fins qui auraient nécessité par ailleurs un financement du Trésor » a de fortes chances d'être considéré comme une taxe ou un impôt(6).

Le Président a semblé accepter que le projet de loi S-13 ne constituerait pas une mesure fiscale s'il imposait une redevance « principalement dans l'intérêt de l'industrie du tabac ». Il a toutefois conclu que l'objet du projet de loi concerne « une question d'ordre public, soit la santé des jeunes au Canada, et non, comme plusieurs députés l'ont soutenu, la création d'un avantage pour l'industrie du tabac ». D'après lui, c'est forcer la note que de prétendre que l'objectif de réduire chez les jeunes la consommation des produits du tabac constitue un avantage pour l'industrie.

> Quelle que soit l'ingéniosité avec laquelle on s'est employé à rédiger et à structurer le projet de loi de sorte qu'il ressemble à un projet de loi dont l'objet vise une industrie, objet qui améliorerait peut-être la place qu'occupe l'industrie du tabac dans notre société, le projet de loi S-13 a pour objet principal la réduction et l'élimination de la consommation du tabac. Ceci constitue une question de santé publique et c'est en raison de cet objet d'ordre public que je suis arrivé à la conclusion que la redevance qu'impose le projet de loi S-13 sur l'industrie constitue une taxe.

Plusieurs changements marqués entre les projets de loi S-13 et S-15 dérivent de la décision du Président selon laquelle le premier impose une taxe et non un prélèvement. Un long préambule a été ajouté pour établir que l'industrie a intérêt à empêcher les jeunes de fumer, mais qu'elle n'a pas la crédibilité voulue pour prendre l'initiative d'un tel programme. Par ailleurs, une nouvelle partie III, *Avantages pour l'industrie*, a été ajoutée (article 34), énumérant les « avantages que la présente loi apporte à l'industrie canadienne du tabac », dont l'enraiement d'un marché

---

(6) Voir l'annexe 4, Décision du Président, *Hansard*, 2 décembre 1998.

illégal des produits du tabac et une atténuation du préjudice ainsi causé à la réputation de l'industrie.

Bon nombre des autres différences qui existent entre les projets de loi S-13 et S-15 consistent en des changements techniques et en des améliorations rédactionnelles. Le titre abrégé du projet de loi S-15 est Loi sur la protection des jeunes contre le tabac et la Fondation s'appelle Fondation canadienne de lutte contre le tabagisme chez les jeunes. Le titre abrégé du projet de loi S-13 était Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac et, dans la première version, la Fondation s'appelait Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac. Toutefois, lorsque la troisième lecture a commencé au début de juin 1998, le sénateur Wilbert Keon a proposé un amendement qui changerait le nom de l'entité à Fondation canadienne de lutte contre le tabagisme chez les jeunes puisque, autrement, les compagnies de tabac auraient tout le loisir « de s'en prendre aux pauvres accros de la nicotine qui paient le prix fort relativement à cette fondation »[7]. Ces modifications augmentent la cohérence interne du document en rapprochant son titre abrégé et le nom de la Fondation et semblent correspondre à une « mise en ordre » de l'amendement.

La partie I du projet de loi S-15 contient les définitions et l'objet de la mesure législative, de façon semblable aux articles correspondants du projet de loi S-13 même si l'objet, énoncé à l'article 3 dans les deux cas, a été considérablement raffiné. Il y a maintenant un triple objet :

- donner à l'industrie canadienne du tabac le moyen de réaliser l'objectif qu'elle a déclaré au Parlement, à savoir de prévenir l'usage des produits du tabac chez les jeunes;
- établir un cadre favorisant la coordination des mesures adoptées par le secteur privé pour protéger les jeunes contre le tabac, qui complètent les mesures entreprises par le secteur public;
- compléter les mesures législatives générales que prévoit la *Loi sur le tabac* pour remédier au problème de santé publique sérieux et urgent qui existe à l'échelle nationale.

Cette disposition reformulée semble vouloir souligner que l'objet du projet de loi S-15 est d'abord de profiter à l'industrie puis de compléter – et non remplacer – les mesures du

(7) Voir *Hansard*, 10 juin 1998.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

secteur public pour réduire le tabagisme chez les jeunes. La mention d'un « problème [...] sérieux et urgent » laisse entendre que l'exercice de la compétence à l'égard de la mesure législative se fonderait non seulement sur le droit criminel mais aussi sur les motifs « d'intérêt national » relatifs aux pouvoirs du Parlement de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ».

La partie II du projet de loi S-15 constituerait la Fondation canadienne de lutte contre le tabagisme chez les jeunes. Les objectifs de la Fondation seraient substantiellement les mêmes que ceux énoncés dans le projet de loi S-13, mais en comprendraient un nouveau : examiner les modèles existants de lutte contre le tabagisme en Amérique du Nord et concevoir le modèle à appliquer au Canada. Se sont également ajoutées plusieurs dispositions visant à accroître l'obligation de rendre compte. L'article 24, *Transparence*, dispose que « [l]'exercice des activités de la Fondation se fait en général d'une manière transparente et accessible à l'examen du public » et contient plusieurs exigences détaillées. L'article 31, *Programmes*, impose des exigences d'évaluation et d'impartition, lorsque des programmes doivent être financés par la Fondation.

En outre, à la partie VI, l'article 44 prévoit que le vérificateur général ferait chaque année une vérification de la Fondation (dont cette dernière devrait assumer les frais). L'article 46 (partie VIII) imposerait au ministre d'ordonner un examen indépendant de la Loi et de la Fondation, cinq ans après l'entrée en vigueur de la mesure, et d'en déposer le rapport devant chaque chambre du Parlement.

La partie IV établit le prélèvement pour les objectifs de l'industrie. En vertu du projet de loi S-15, ce prélèvement serait le triple de ce qu'avait prévu le précédent, soit 0,0075 $ par cigarette, par bâtonnet de tabac ou par gramme de tabac et 0,0750 $ par cigare.

Une autre importante différence est que le projet de loi S-15 – comme celui qui l'a précédé, le projet de loi S-20 – jouit de l'appui des principales compagnies de tabac :

> En juin, les compagnies de tabac ont surpris tout le monde en comparaissant devant le Comité sénatorial pour appuyer le projet de loi. Il y a quelques jours, Imperial Tobacco et JTI-Macdonald ont acheté de la publicité dans les principaux journaux pour faire valoir leur position.

> La publicité de JTI-Macdonald décrit le projet de loi S-20 comme étant l'une des mesures législatives les mieux conçues pour freiner le tabagisme chez les jeunes[8].

Dans l'ensemble, la principale difficulté concernant le projet de loi viendrait des déclarations du Président concernant les « affaires publiques ». Même si tous les projets de loi d'intérêt public comportent une certaine dose d'affaires publiques, on pourrait maintenir que, abstraction faite d'éventuels avantages pour l'industrie, éduquer les jeunes concernant les dangers du tabac est avant tout une fonction de politique publique dont devrait se charger le gouvernement et qui devrait être financée par le Trésor. Qui plus est, le précédent qu'établirait le projet de loi S-15 pourrait fort bien inspirer de l'inquiétude. Si l'on décrétait que le projet de loi n'impose pas de taxe, il se pourrait que des mesures semblables soient proposées par des députés sans une motion de voies et moyens.

Le tabac soulève un problème particulier, car il est généralement reconnu que le prix des cigarettes doit faire l'objet d'un plafond au-delà duquel la contrebande reprendra. Par conséquent, les centaines de millions de dollars que permettrait de percevoir le projet de loi S-15 pourraient vraisemblablement restreindre la latitude du gouvernement en matière de taxation.

Enfin, qu'il s'agisse d'un prélèvement ou d'une taxe, le projet de loi risque fort de sembler instituer un impôt ou un prélèvement « spécialement affecté ». Bien que bon nombre de personnes du domaine de la santé appuient énergiquement le principe d'un revenu stable pour une fondation dont l'objectif serait d'arrêter les jeunes de fumer, les gouvernements ont toujours craint de perdre leur capacité d'affecter les fonds selon les priorités qui se présentent d'un budget à l'autre.

---

(8) Mark Kennedy, « Senator's bill on tobacco levy embarrassing government », *Ottawa Citizen*, 25 septembre 2000, p. A11 (traduction).

ANNEXES

Annexe 1 :
Chronologie

Chronologie

1988	juin	La *Loi réglementant les produits du tabac* reçoit la sanction royale
1989	janvier	La *Loi réglementant les produits du tabac* entre en vigueur.
1991		La Cour supérieure du Québec juge la *Loi réglementant les produits du tabac* non valide.
1993		La Cour d'appel du Québec confirme la validité constitutionnelle de la *Loi réglementant les produits du tabac*.
1995	septembre	La Cour suprême du Canada juge, à cinq voix contre quatre, que la *Loi réglementant les produits du tabac* enfreint les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur la liberté d'expression.
	décembre	Le ministre de la Santé publie un document intitulé *La lutte contre le tabagisme – Un plan directeur pour protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens*.
1996	décembre	Le ministre de la Santé présente le projet de loi C-71 : Loi sur le tabac.
1997	15 avril	Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles fait rapport du projet de loi C-71 sans amendement, mais en l'accompagnant d'une recommandation pour demander l'élaboration de programmes expressément destinés à prévenir le tabagisme chez les jeunes. Le Comité fait remarquer que les groupes artistiques, culturels et sportifs dont les activités sont commanditées par les compagnies de tabac auront besoin de fonds publics et privés au cours des trois à cinq années suivant l'adoption du projet de loi.
	25 avril	Après avoir été amendé de façon à ce que les restrictions applicables aux commandites n'entrent pas en vigueur avant le 1er octobre 1998, le projet de loi C-71 reçoit la sanction royale.
1998	février	Le projet de loi S-13 est lu pour la première fois au Sénat.
	avril	Le Président du Sénat juge que le projet de loi S-13 est recevable par le Sénat et celui-ci est renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.
	mai	Le Comité présente au Sénat son rapport sur le projet de loi S-13.
	3 juin	L'honorable Allan Rock, ministre de la Santé, présente un amendement à la *Loi sur le tabac* (projet de loi C-42) afin de prolonger jusqu'au 1er octobre 2000 ou au 1er octobre 2003 la période de transition durant laquelle les dispositions relatives à la commandite ne s'appliqueront pas, selon que la promotion est faite ou non sur les lieux de la manifestation.
	9 juin	La troisième lecture du projet de loi S-13 commence. Le sénateur Nolin, coauteur du projet de loi, présente un amendement visant à supprimer les articles sur le financement transitionnel pour les groupes artistiques et sportifs.

1998	10 juin	Le projet de loi S-13 est adopté par le Sénat.
	novembre	Le projet de loi S-13 est lu pour la première fois à la Chambre des communes.
	2 décembre	Le Président de la Chambre des communes juge que le projet de loi S-13 n'est pas recevable par la Chambre et que l'étape de la première lecture est nulle et non avenue.
2000	5 avril	Le projet de loi S-20 : Loi sur la protection des jeunes contre le tabac, est présenté au Sénat
	9 mai	Le projet de loi S-20 est renvoyé au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.
	8 juin	Les présidents de trois compagnies de tabac comparaissent devant le Comité et deux d'entre eux appuient le projet de loi S-20.
	5 octobre	Le projet de loi S-20 est adopté par le Sénat.
2001	7 février	Le projet de loi S-15 : Loi sur la protection des jeunes contre le tabac, est présenté au Sénat.

Annexe 2 :

24e Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 15 avril 1997

[Projet de loi C-71 : la Loi sur le tabac]

24e Rapport du Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles
le 15 avril 1997
[Projet de loi C-71 : Loi sur le tabac]

Rapport du comité

L'honorable Sharon Carstairs, présidente du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, présente le rapport suivant:

Le mardi 15 avril 1997

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-71, Loi réglementant la fabrication, la vente, l'étiquetage et la promotion des produits du tabac, modifiant une autre loi en conséquence et abrogeant certaines lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 13 mars 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec les recommandations suivantes:

Le tabagisme et les problèmes de santé qu'il occasionne préoccupent beaucoup les Canadiens. Le comité n'en a pas moins constaté qu'il n'y a pas de solution simple au problème.

Le comité croit que le projet de loi C-71 n'est qu'une étape dans l'élaboration d'une stratégie intégrée visant à dissuader les jeunes de commencer à fumer et à persuader les fumeurs, jeunes et adultes, de cesser.

Le comité tient surtout à ce qu'on élabore des programmes ciblant les jeunes et recommande qu'ils soient axés sur la motivation, multidisciplinaires, permanents et holistiques. Ils devraient dans toute la mesure du possible être conçus par des jeunes et mettre l'accent sur l'entraide entre jeunes.

Le comité sait que les recettes de quelque 65 millions de dollars tirées chaque année de la surtaxe sur les produits du tabac sont seulement partiellement affectées à ce genre d'initiatives, et croit que le gouvernement a le devoir d'investir ces sommes dans des programmes visant tout particulièrement les pré-adolescents et les adolescents afin d'empêcher ces derniers de prendre une habitude que beaucoup d'entre eux garderont toute leur vie.

Mais le comité recommande également au gouvernement de mettre à contribution d'autres ressources de la collectivité, y compris l'industrie du tabac elle-même, et de leur faire élaborer et financer des programmes à l'intention des jeunes.

Par ailleurs, le comité recommande fortement au gouvernement de constituer, par des moyens publics et privés, un fonds provisoire pour soutenir les groupes artistiques, culturels et sportifs pendant qu'ils cherchent des sources de financement autres que les fabricants de produits du tabac qui commanditent actuellement leurs activités.

Les Canadiens attachent de l'importance aux événements artistiques, culturels et sportifs et ne tiennent pas à les perdre. Le comité admet que depuis cinq ans, beaucoup de groupes délaissent le parrainage des compagnies de tabac et cherchent d'autres commanditaires, et il croit qu'il y a lieu d'applaudir à leurs efforts. Mais il y a urgence dans le cas de ceux qui comptent encore sur la commandite de l'industrie du tabac et qui auront besoin de l'appui financier des secteurs public et privé au cours des trois à cinq prochaines années pour s'en affranchir.

Le comité estime que le gouvernement doit commanditer un certain nombre d'études importantes. Ces études devraient être faites par des recherchistes indépendants et être soumises à l'examen des pairs. En premier lieu, il faudrait étudier l'utilité de faire du tabac un narcotique ou une substance toxique et les répercussions éventuelles d'une telle mesure. Cette étude aurait pour objet de permettre au gouvernement de réglementer plus efficacement les produits du tabac. Ensuite, il y aurait lieu de faire une étude afin de déterminer l'impact de la publicité et de la promotion sur la préférence des fumeurs à l'égard des marques de cigarettes et sur les nouveaux marchés, particulièrement en ce qui concerne les jeunes.

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Annexe 3 :

Décision du Président sur le projet de loi S-13, Sénat, le 2 avril 1998

Décision du Président sur le projet de loi S-13, Sénat,
le 2 avril 1998

Projet de loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac

Deuxième lecture-Recours au Règlement-Décision de la présidence

L'ordre du jour appelle:
Motion de l'honorable sénateur Kenny, appuyé par l'honorable sénateur Nolin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie.-(Décision de la présidence)

Son Honneur le Président: Honorables sénateurs, le mardi 17 mars, j'ai indiqué que je prendrais en délibéré l'important rappel au Règlement fait à propos du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac et instituant un prélèvement sur cette industrie. Plusieurs sénateurs ont exprimé leur point de vue et trois documents ont été déposés par le sénateur Kenny.

[Français]

Le 25 mars, avec la permission du Sénat, le sénateur Kinsella a soulevé une autre question concernant la recevabilité du projet de loi. Il a demandé à la présidence de déterminer s'il ne s'agirait pas d'un projet de loi d'intérêt privé plutôt que public. J'ai revu les déclarations des sénateurs qui ont participé au débat sur le rappel au Règlement, étudié les documents déposés et examiné le projet de loi. Je suis maintenant à même de rendre ma décision sur le rappel au Règlement.

[Traduction]

Deux questions fondamentales ont été soulevées au sujet du projet de loi S-13 le 17 mars. La première a trait à la possibilité qu'une recommandation royale soit nécessaire. La seconde consiste à savoir si le prélèvement dont il est question est en fait une taxe. Si la réponse à l'une ou l'autre de ces questions est affirmative, à savoir que le projet de loi nécessite une recommandation royale ou qu'il crée effectivement une taxe, alors ce projet de loi «de finances» ne devrait pas émaner du Sénat, étant donné que de telles mesures sont de l'initiative de la Chambre des communes. Dans les circonstances, l'ordre portant deuxième lecture du projet de loi devrait être révoqué et le projet de loi retiré du Feuilleton. Pour répondre à ces questions, il faut d'abord réexaminer les principaux arguments exposés le 17 mars dernier.

[Français]

Le sénateur Lynch-Staunton, qui a porté cette question à l'attention du Sénat à l'occasion de l'appel de la deuxième lecture du projet de loi, n'a pas pris position. Il a simplement soulevé la question afin d'obtenir un éclaircissement quant à savoir s'il s'agissait d'un projet de loi de finances. C'est vraisemblablement pour la même raison que le sénateur Stollery a fait un rappel au Règlement après que la deuxième lecture du projet de loi eut été proposée officiellement. Après avoir souligné les implications financières manifestes du projet de loi, le sénateur Stollery s'est demandé s'il ne s'agirait pas effectivement d'un projet de loi de finances. Invoquant les articles 53 et 54 de la Loi constitutionnelle de 1867, ainsi que l'article 81 du Règlement du Sénat, le sénateur a fait valoir que le projet de loi semble autoriser le prélèvement d'argent qui doit servir à une fin d'intérêt public. Si cette analyse est juste, alors le projet de loi, pour reprendre les paroles du sénateur Stollery, devrait être présenté, et je cite:

[...] par un ministre, à la Chambre des communes, et non par un sénateur, au Sénat.

[Traduction]

Persuadé de l'admissibilité du projet de loi, le sénateur Kenny a commencé par dire simplement qu'il ne s'agissait pas d'une mesure financière. Il a ensuite affirmé que les dispositions financières du texte «ne prévoient pas l'octroi de crédits et n'imposent pas un impôt». Développant son argument, il a signalé les dispositions qui indiquent que les fonds recueillis par le prélèvement ne sont pas des fonds publics. Il a fait remarquer notamment que les fonds qui seraient remis à la société sans but lucratif créée par la loi n'appartiendraient en aucune façon au Trésor, même si la société devait être dissoute. Il a également cité une disposition qui dit explicitement que la fondation n'est pas mandataire de Sa Majesté et que ses fonds ne sont pas des fonds publics.

Quant à savoir si le prélèvement constitue une taxe, le sénateur Kenny a expliqué, en s'appuyant sur des extraits de la 21e édition d'Erskine May, que le prélèvement établi par le projet de loi n'est pas une taxe et, de ce fait, n'est pas soumis aux règles habituelles de procédure financière, y compris sans doute l'obligation que la mesure soit étudiée par la Chambre des communes avant de l'être par le Sénat.

(1450)

Comme il l'indique, cela tient au fait que le prélèvement est imposé exclusivement à l'industrie du tabac pour la réalisation d'un objectif qui lui est propre, même si cela sert aussi l'intérêt public. Enfin, pour bien asseoir son argument, il a cité l'opinion de juristes selon lesquels le prélèvement en question n'est pas une taxe. Comme l'objectif premier du prélèvement n'est pas de recueillir des fonds à des fins gouvernementales, et qu'il est imposé à des fins de réglementation, le prélèvement ne saurait constituer une taxe.

[Français]

Après l'intervention du sénateur Kenny, plusieurs sénateurs ont pris la parole. Le sénateur Kinsella a indiqué qu'il aimerait connaître le point de vue du gouvernement sur la question. Et le sénateur Murray est revenu à la charge avec la même question après que le sénateur Carstairs eut expliqué que, comme il ne s'agissait pas d'une mesure d'initiative ministérielle, le gouvernement

n'avait pas pris position. Par contre, a-t-elle ajouté, le gouvernement était prêt à attendre la décision du Président. Le sénateur Bryden a ensuite émis des doutes quant à savoir si le prélèvement était une taxe ou non. Mais ce qui le préoccupait le plus, c'était de savoir si cette mesure ne faisait pas du gouvernement en quelque sorte un allié de l'industrie du tabac. Prenant la parole après le sénateur Murray, le sénateur Gigantès était d'avis que le Sénat ne devrait pas hésiter à exercer ses propres pouvoirs.

[Traduction]

Enfin, le sénateur Stewart a insisté que la vraie question - la seule question, de fait - était de savoir si le prélèvement imposait une taxe. Pour reprendre ses paroles: «[...] s'il impose une taxe ou un impôt [...], le projet de loi n'a pas sa place ici. S'il ne s'agit pas d'une taxe ou d'un impôt, la question d'une recommandation royale pour des crédits ne se pose pas.»

Une semaine après le rappel au Règlement, le sénateur Kinsella a obtenu la permission du Sénat de revenir sur cette affaire et de poser une autre question concernant la recevabilité du projet de loi S-13. Il a demandé s'il ne s'agirait pas d'un projet de loi d'intérêt privé plutôt que public. Dans son exposé, il a signalé que la société établie par le projet de loi l'était pour le bénéfice de l'industrie du tabac. Cela étant, il s'est demandé si l'industrie ne devrait pas présenter une pétition pour proposer cette mesure, ce qui est un préalable à la présentation d'un projet de loi d'intérêt privé. Il a ensuite évoqué les quatre critères, énoncés dans Beauchesne, qui servent à déterminer si un projet de loi est d'intérêt privé ou public, et il a invité la présidence à en tenir compte. Le sénateur a également souligné le fait que le projet de loi donne à la société certains pouvoirs, notamment celui de prélever des droits. Sans être ferme dans sa conclusion, il a dit avoir l'impression qu'il s'agissait d'un projet de loi d'intérêt privé plutôt que public.

Je tiens à remercier les honorables sénateurs qui se sont exprimés sur ce rappel au Règlement. Comme je l'ai dit au début, depuis le rappel du 17 mars dernier, j'ai eu l'occasion de passer en revue les arguments et d'examiner les documents déposés, ainsi que le projet de loi.

J'aimerais d'abord poser une hypothèse générale. Je suis d'avis qu'il faut présumer, jusqu'à preuve du contraire, que les choses sont conformes ou régulières. Cette supposition m'indique que la meilleure règle à suivre pour le Président est d'interpréter le Règlement de manière à permettre le débat au Sénat, sauf s'il est manifeste que la question à débattre est inadmissible.

[Français]

Pour ce qui est de la question soulevée par le sénateur Kinsella, à savoir si le projet de loi S-13 ne devrait pas être considéré comme un projet de loi d'intérêt privé plutôt que public, j'ai suivi son conseil et j'ai examiné de près les quatre critères énoncés dans le commentaire 1055 de la sixième édition de Beauchesne. En outre, j'ai revu attentivement le projet de loi à la lumière de la définition courante d'un projet de loi d'intérêt privé. Voici ce que dit Beauchesne, qui suit d'assez près la formulation d'Erskine May, dans son commentaire 1053, et je cite:

La loi d'intérêt privé, d'une nature toute particulière, a pour objet de conférer à certaines personnes ou à certains groupes, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés, des pouvoirs ou des avantages exceptionnels, plus étendus que ceux dont ils sont normalement investis sous le régime du droit commun et qui peuvent même aller à l'encontre des règles de droit commun.

La présentation d'un projet de loi d'intérêt privé exige le dépôt d'une pétition par les parties intéressées par une telle mesure.

Dans ce cas-ci, le sénateur Kinsella estime que s'il s'agit effectivement d'un projet de loi d'intérêt privé, il serait irrecevable du fait qu'il n'a pas été présenté au Sénat au moyen d'une pétition. D'un autre côté, s'il s'agit d'un projet de loi d'intérêt public, la pétition n'est plus nécessaire. Le sénateur Kinsella indique que les pétitionnaires éventuels seraient l'«industrie du tabac». Il ne précise toutefois pas quelles personnes ou sociétés seraient les pétitionnaires de l'industrie. D'ailleurs, le projet de loi ne définit pas l'industrie du tabac, pas plus qu'il ne précise qui en sont les membres.

[Traduction]

Mais quelle que soit l'«identité» de l'industrie du tabac, la première question à laquelle il faut répondre est de savoir si le projet de loi S-13 est d'intérêt privé ou d'intérêt public.

En examinant les quatre critères servant à déterminer si un projet de loi d'intérêt privé devrait plutôt être considéré comme d'intérêt public, il y en a deux qui me font croire que le projet de loi S-13 est effectivement d'intérêt public. Le premier est le fait que la mesure vise les affaires publiques. Bien qu'on ne saurait nier que le projet de loi fait ressortir les avantages pour l'industrie, il n'est pas moins vrai que l'intérêt public est bien servi par cette initiative, dans la mesure où elle vise à réduire l'usage du tabac chez les jeunes, comme il est précisé au paragraphe 3(2) du texte. D'autre part, le vaste domaine auquel le projet de loi s'applique et le fait qu'il met en cause des intérêts multiples - c'est le troisième critère de Beauchesne - m'indique qu'il s'agit d'un projet de loi d'intérêt public.

En l'absence de raisons m'incitant à en faire une analyse différente, je suis convaincu que le projet de loi S-13 est d'intérêt public.

Pour ce qui regarde la première question, soulevée le 17 mars, à savoir si le projet de loi nécessite une recommandation royale, je dois conclure que ce n'est pas le cas.

[Français]

Le but premier d'une recommandation royale est de limiter l'autorité d'affecter des crédits du Trésor fédéral. L'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques définit ainsi le terme «crédit»: «autorisation donnée par le Parlement d'affecter des paiements sur le Trésor». Et «Trésor» a le sens suivant: «le total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général». Seuls les ministres peuvent obtenir du Gouverneur général la recommandation royale nécessaire pour affecter de tels fonds. La Constitution dispose que les projets de loi nécessitant ou comportant une recommandation royale doivent émaner de la Chambre des communes, condition qui est renforcée par l'article 81 du Règlement du Sénat.

Dans le cas du projet de loi S-13, les fonds recueillis au moyen du prélèvement doivent être perçus par la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac ou son mandataire. La Fondation utilisera ces fonds de la manière et aux fins qui sont énoncées dans le projet de loi. D'une part, l'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques définit «fonds

publics» comme étant notamment des «fonds appartenant au Canada»; d'autre part, le paragraphe 33(1) du projet de loi spécifie que «la Fondation n'est pas mandataire de Sa Majesté et [que] ses fonds ne sont pas des fonds publics du Canada». En outre, il n'est aucunement question dans le projet de loi d'affecter des fonds du Trésor pour la mise en œuvre de cette mesure.

Je ne vois donc pas en quoi ce projet de loi nécessiterait une recommandation royale.

[Traduction]

La seconde question posée le 17 mars est de savoir si le prélèvement proposé dans le projet de loi constitue une taxe ou non. Dans l'examen de cette question, je suis contraint de m'en tenir à la règle voulant que le président ne se prononce pas sur une question juridique. Le commentaire 168(5) de Beauchesne est clair: «Le président ne décide d'aucune question d'ordre constitutionnel ou juridique, bien qu'il soit permis de soulever une question de ce genre par rappel au Règlement ou sous forme de question de privilège.»

Mais je suis par contre autorisé à examiner le projet de loi pour déterminer s'il est bien ce qu'il prétend être. Je m'en suis tenu au sens ordinaire des termes employés et je les ai examinés pour voir si toutes les dispositions concernant la question du prélèvement étaient cohérentes. J'ai ensuite tenté de déterminer si le prélèvement proposé répond aux critères qu'on trouve aux pages 730-737 d'Erskine May et qui permettent d'établir qu'un prélèvement échappe aux règles de procédure financière qui régissent l'imposition de taxes.

(1500)

Si l'on s'en tient au sens ordinaire des termes du projet de loi, il est question de prélèvement plutôt que de taxe. La partie II du texte est éclairante à cet égard. Il est également clair que le prélèvement est imposé à l'industrie du tabac exclusivement. Le but du prélèvement, tel qu'énoncé, est de répondre à un objectif qui profite à l'industrie, mais qui est également dans l'intérêt public. L'article 3 indique précisément que le projet de loi a

... pour objet de donner à l'industrie canadienne du tabac les moyens de réaliser l'objectif qu'elle s'impose publiquement de réduire l'usage du tabac chez les jeunes au Canada...

Le prélèvement s'applique exclusivement aux produits du tabac de toute nature et sera utilisé par la fondation pour remplir sa mission, telle qu'énoncée à l'article 5. Ainsi donc, pour ce qui est du libellé du texte, je dois reconnaître que ce qui est proposé est un prélèvement, et non pas une taxe.

[Français]

Erskine May énonce deux critères en vertu desquels un projet de loi proposant un prélèvement n'est pas soumis aux procédures financières, notamment l'adoption d'une motion de voies et moyens qui est normalement nécessaire pour les projets de loi qui imposent une taxe. Le premier critère veut que le prélèvement soit destiné aux objets de l'industrie. Le second est que les fonds recueillis ne doivent en aucune façon faire partie des recettes du gouvernement. Erskine May donne des exemples de projets de loi qui ont été considérés comme des prélèvements et de projets de loi qui ne répondaient pas à l'un ou l'autre de ces critères, ou aux deux. Certains exemples sont relativement récents, ce qui indique que ces critères sont encore appliqués dans la

pratique britannique d'aujourd'hui. Mais, ce qui est plus important, ils semblent également applicables dans la pratique canadienne.

[Traduction]

Le commentaire 980(1) de Beauchesne dit ceci: «Il est nécessaire de procéder d'abord à une motion de voies et moyens s'il s'agit d'imposer une nouvelle taxe». C'est le corollaire du principe de la recommandation royale puisqu'il exige la sanction de la Couronne pour constituer les revenus qui serviront plus tard à des fins d'intérêt public. Beauchesne explique ensuite les circonstances qui entourent la création d'une nouvelle taxe, dans son commentaire 980(2):

[...] aucune motion ne peut être faite pour imposer une taxe, sauf par un ministre de la Couronne [...], et l'on ne peut non plus augmenter le chiffre d'une taxe proposée au nom de la Couronne, ni changer d'une façon quelconque l'assiette fiscale. De même, on ne peut augmenter une taxe [...], sauf sur l'initiative d'un ministre agissant pour le compte de la Couronne.

Une motion de voies et moyens, une fois adoptée, devient une résolution de voies et moyens. Suite à cette adoption, et à partir des dispositions de la résolution, un projet de loi est présenté; après la première lecture, il est imprimé et la deuxième lecture est décidée pour la prochaine séance de la chambre. Dans la pratique canadienne, qui s'inspire du modèle britannique, tout projet de loi qui propose une nouvelle taxe doit être précédé d'une motion de voies et moyens. En l'absence d'une telle motion, tout droit proposé par un projet de loi ne serait pas considéré comme une taxe.

Dans son intervention sur le rappel au Règlement, le sénateur Kenny a parlé du projet de loi C-32, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur, qui a été adopté par le Parlement précédent. Certaines dispositions de ce projet de loi, qui émanait du gouvernement, imposent un prélèvement sur la vente de supports audio vierges, qui est destiné à être réparti entre les artistes et groupes d'artistes sous forme de redevances. Le sénateur a signalé que le projet de loi ne comportait pas de recommandation royale, ce qui indiquerait pour le moins que les redevances distribuées n'étaient pas considérées comme des affectations de crédits gouvernementaux et, par conséquent, qu'elles n'étaient pas perçues sous forme de taxe. Mais il y a plus encore. Il y a une autre indication qui porte à croire que le prélèvement n'était pas regardé comme une taxe. Je puis l'affirmer parce qu'au mieux de ma connaissance, le projet de loi n'a pas été précédé d'une résolution de voies et moyens, ce qui aurait été obligatoire si les fonds recueillis avaient été considérés comme une taxe.

En appliquant les critères d'Erskine May et à la lumière du cas du projet de loi C-32, je ne puis que considérer que le prélèvement proposé par le projet de loi S-13 n'est pas une taxe du point de vue de la procédure. Par conséquent, le projet de loi n'est pas soumis aux règles habituelles de procédure financière selon lesquelles c'est l'autre endroit qui devrait d'abord en être saisi.

Je déclare que le projet de loi peut être examiné par le Sénat. Le débat en deuxième lecture peut donc commencer.

Annexe 4 :

Décision du Président sur le projet de loi S-13,
Chambre des communes, le 2 décembre 1998

Décision du Président sur le projet de loi S-13,
Chambre des communes,
le 2 décembre 1998

Le Président: Je suis maintenant prêt à rendre ma décision sur le recours au Règlement soulevé le 18 novembre 1998 par le leader du gouvernement à la Chambre, à propos de la recevabilité du projet de loi S-13, Loi constituant la Fondation canadienne de lutte contre le tabagisme chez les jeunes et instituant un prélèvement sur l'industrie du tabac.

[Français]

Je veux d'abord remercier l'honorable leader du gouvernement à la Chambre et l'honorable députée de St. Paul's de leur contribution savante à la discussion de ce sujet.

Je veux également remercier les autres députés qui sont intervenus sur ce rappel au Règlement, soit les honorables députés de Macleod, Winnipeg-Centre-Nord, Pictou—Antigonish—Guysborough, Haldimand—Norfolk—Brant, Esquimalt—Juan de Fuca, Hillsborough, Kamloops, Thompson and Highland Valleys, Pierrefonds—Dollard, Nouveau-Brunswick-Sud-Ouest, Lac-Saint-Louis, Delta—South Richmond, Whitby—Ajax, Burnaby—Douglas et Wentworth—Burlington. Leurs contributions ont été très utiles pour la Présidence dans le cadre de l'examen de cette affaire.

Nous avons entendu durant presque deux heures des arguments sur ce rappel au Règlement et, bien que je ne me propose pas de passer en revue ces arguments dans les détails, je demande à la Chambre de faire preuve de patience à mon égard pendant que j'expliquerai les faits de l'affaire dont nous sommes saisis et des conclusions que j'en ai tiré.

[Traduction]

Le projet de loi S-13 constitue la Fondation canadienne de lutte contre le tabagisme chez les jeunes, personne morale sans but lucratif dont la mission est de réduire l'usage des produits du tabac chez les jeunes au Canada. À cette fin, le projet de loi S-13 propose qu'un prélèvement soit imposé aux fabricants des produits de tabac pour fournir à la fondation les fonds nécessaires à la réalisation de sa mission.

Le projet de loi S-13 d'initiative parlementaire vient de l'autre endroit, où il a été adopté le 10 juin 1998, et il a franchi l'étape de la première lecture à la Chambre des communes le 18 novembre 1998.

[Français]

Dans son rappel au Règlement, l'honorable leader du gouvernement à la Chambre allègue, pour ainsi dire, que le projet de loi S-13 propose une mesure fiscale et, à ce titre, le projet de loi n'aurait dû émaner de la Chambre des communes qu'après adoption d'une motion de voies et moyens. Pour ces raisons, il soutient que la Chambre n'a pas été saisie convenablement du projet de loi et demande à la Présidence de statuer que la Chambre des communes ne peut étudier le projet de loi.

[Traduction]

Avant de disposer de ce rappel quant au fond, je voudrais répondre à l'assertion faite par la députée de St. Paul's. Elle soutient que, en ne s'en tenant pas au libellé du projet de loi et en mettant en question les dispositions précises de ce dernier, on déborde du cadre de la procédure et on tombe dans le domaine juridique, dont le Président ne devrait pas s'occuper. La députée fait valoir que la question de savoir si le projet de loi S-13 impose une taxe est une question de droit et d'interprétation juridique et que, partant, elle ne relève pas normalement de la compétence du Président.

1510

La proposition générale selon laquelle le Président ne décide d'aucune question juridique est énoncée dans Beauchesne, 6e édition, commentaire 168(5), à la page 51. Mais la députée de St. Paul's n'a pas invoqué ce commentaire. Les exemples cités dans Beauchesne portaient sur des questions qui ne pouvaient être considérées que comme des questions juridiques et qui ne comportaient pas d'aspect de procédure. Dans les deux cas, la question était de savoir si la proposition législative devant la Chambre relevait des pouvoirs législatifs de la Chambre en conformité avec la Loi constitutionnelle de 1867.

La question que je dois examiner relativement au projet de loi S-13, à savoir si la redevance imposée par le projet de loi constitue ou non une taxe, se rapporte aux règles de procédure et aux usages de la Chambre ainsi qu'au privilège traditionnel de la Chambre à l'égard des mesures fiscales.

Plus précisément, deux questions ont été soulevées dans ce rappel au Règlement, et elles relèvent toutes deux clairement de ma compétence à titre de Président. Premièrement, est-ce qu'une motion des voies et moyens est nécessaire dans le cas du projet de loi S-13? Deuxièmement, est-ce que ce projet de loi aurait dû émaner de la Chambre et non de l'autre endroit? Ces deux questions dépendent toutefois de la réponse qui doit être donnée à une troisième question: est-ce que le projet de loi S-13 impose une taxe? Dans l'affirmative, une motion des voies et moyens s'impose et le projet de loi aurait dû émaner de la Chambre.

Il faut nécessairement répondre à cette troisième question pour pouvoir trancher les questions de procédure et de privilège. Pour cette raison, bien qu'il se peut que cette question fiscale soit qualifiée de question juridique—et, dans un autre contexte, à l'extérieur de la Chambre, qu'elle soit soulevée et considérée comme une question juridique—elle est considérée ici uniquement comme faisant partie intégrante d'une question de procédure et de privilège parlementaire. Par conséquent, il convient que je tranche cette question maintenant.

[Français]

Dans sa présentation, l'honorable leader du gouvernement à la Chambre a fait valoir que le projet de loi S-13 aurait dû émaner de la Chambre des communes puisqu'il impose une taxe.

L'article 53 de la Loi constitutionnelle de 1867 est libellé comme suit, et je cite:

> Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

Par ailleurs, comme le dit la citation 980, à la page 274 de Beauchesne, 6e édition, les projets de loi qui imposent une taxe doivent être précédés de l'adoption d'une motion de voies et moyens.

Afin de sauvegarder les privilèges financiers de la Chambre des communes, chaque député de cette Chambre doit faire preuve de vigilance et s'assurer que chaque projet de loi présenté devant la Chambre respecte ce critère.

L'article 80 du Règlement est catégorique à ce sujet et se lit, en partie, comme suit:

> Il appartient à la Chambre des communes seule d'attribuer des subsides et crédits parlementaires au Souverain. Les projets de loi portant ouverture de ces subsides et crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes[...]

Pour résumer, la Chambre des communes fait valoir sa prééminence sur les questions financières—à savoir les dépenses publiques et la taxation—et la législation s'y rapportant doit émaner de la Chambre.

[Traduction]

Afin de savoir si le projet de loi S-13 a été présenté régulièrement à la Chambre, la présidence doit déterminer s'il impose une taxe. Si tel est le cas, le projet de loi aurait dû émaner de la Chambre des communes et être précédé d'une motion des voies et moyens.

Les députés comprendront que cette affaire comporte des questions de nature technique complexes. C'est pourquoi la présidence a apporté un soin particulier à l'étude des autorités pertinentes sur le sujet. J'ai consulté de façon approfondie les ouvrages d'Erskine May et je suis d'avis qu'ils constituent une source d'information complète et fiable sur les questions de procédure financière. Je demande à la Chambre d'être patiente pendant que je vais faire l'exposé du problème qui nous occupe.

1515

Comme les députés le savent, la procédure financière concerne principalement l'autorisation des dépenses publiques et l'imposition. On a fait valoir que la redevance proposée par le projet de loi S-13 n'était pas une taxe parce que les fonds perçus ne seront pas versés au Trésor.

Sous la rubrique «Question nécessitant une autorisation par voie de résolution des voies et moyens», May écrit, à la page 777 de la 22e édition:

> Même si les impositions ne sont pas généralement des redevances prélevées sur les contribuables [c'est à dire des taxes] à moins que le produit ne soit versé au Trésor, l'absence d'obligation de versement au Trésor n'est pas en soi une indication concluante qu'il ne s'agit pas d'un prélèvement sur les contribuables. Si, par exemple, l'argent perçu par imposition par voie législative ne doit pas être versé au Trésor, mais doit néanmoins être utilisé au profit du public en général ou à des fins qui auraient nécessité par ailleurs un financement du Trésor, il est probablement nécessaire que cette imposition soit autorisée par une résolution de voies et moyens.

Autrement dit, si une redevance permet de recueillir des fonds qui sont versés au Trésor, elle constitue une taxe. Même si les fonds sont dirigés ailleurs, la redevance peut tout de même être une taxe. Toutefois, une redevance ne peut être considérée comme une taxe, et donc échapper aux contraintes habituelles de la procédure financière, que si elle est prélevée aux fins d'une industrie.

Par conséquent, le rappel au Règlement, ainsi que je le vois, dépend de la nature de la redevance prévue dans le projet de loi S-13 et de son objet. Un examen plus poussé du projet de loi s'impose donc.

Il a été soutenu que le projet de loi S-13 imposait un prélèvement «aux fins d'une industrie». Au chapitre 32, consacré aux voies et moyens et aux projets de loi financiers, dans la 22e édition de May, nous pouvons lire ce qui suit, à la page 779:

> Les prélèvements sur les employeurs dans une industrie en particulier afin de constituer un fonds destiné à financer des activités dont bénéficiera l'industrie ne sont pas normalement considérés comme des redevances [c'est-à-dire des taxes].

May ajoute:

> La législation moderne, toutefois, prévoit fréquemment l'imposition d'autres types de droits ou de paiements qui, bien qu'ils ne constituent pas une taxe dans le sens propre du terme, comportent suffisamment de caractéristiques de la taxation pour qu'ils doivent être traités comme des «redevances prélevées sur les contribuables» et donc être autorisés par résolution des voies et moyens proposée par un ministre. Cette distinction entre les types de paiements qui sont ou non visés par les règles de la procédure financière n'est pas toujours claire en pratique.

En d'autres termes, la question centrale en l'espèce est de savoir si le prélèvement imposé par le projet de loi S-13 est une redevance imposée principalement dans l'intérêt de l'industrie du tabac. Si tel est le cas, la redevance ne constituerait pas une taxe.

Encore ici, May est utile, car il décrit un cas qui présente des similitudes avec le projet de loi S-13, soit le projet de loi britannique intitulé «Merchant Shipping Bill» de 1973-1974. Ce projet de loi obligeait les importateurs de pétrole à contribuer à un fonds international à des fins

d'indemnisation pour les dommages imputables à la pollution par le pétrole. Dans la 21e édition, à la page 731, May écrit ceci:

> Il était si évident que cette imposition n'était pas au profit de l'industrie concernée qu'il a été décidé qu'elle constituait une taxe malgré le fait que son produit n'était pas versé au Trésor.

En dernière analyse, il a été décidé que le projet de loi en question était régi par les règles de la procédure financière et que, par conséquent, il devait être précédé d'une résolution de voies et moyens avant d'être étudié par la Chambre des communes du Royaume-Uni.

[Français]

Dans le cas qui nous occupe, j'ai examiné la question de savoir si la Chambre a déjà eu affaire à un projet de loi prévoyant un prélèvement sur une industrie. Au cours de la deuxième session de la 35e législature, le projet de loi C-32 intitulé, Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur, prévoyait l'imposition d'une redevance sur les bandes sonores vierges.

1520

Cette industrie bénéficiait de cette redevance puisque cette dernière permettait la reproduction d'éléments audio visés par le droit d'auteur à des fins personnelles. Cela aurait pour effet de faire croître le marché pour les bandes sonores vierges. La redevance sur les bandes sonores était destinée à percevoir des fonds permettant d'indemniser les propriétaires de droits d'auteur pour les pertes subies du fait de la reproduction de ces éléments à des fins personnelles. Le lien entre l'avantage pour l'industrie et l'imposition de la redevance semble clair dans ce cas. La redevance semble satisfaire le critère selon lequel elle constituait un avantage pour l'industrie et ne constituerait donc pas une taxe.

Le projet de loi C-32 n'a pas été subordonné aux procédures financières habituelles et n'a pas été précédé d'une motion de voies et moyens.

[Traduction]

Dans le cas du projet de loi S-13, la présidence doit déterminer la nature de la redevance imposée par celui-ci. On a fait valoir que la redevance est un prélèvement dont l'industrie du tabac bénéficie. Pour étayer ce point de vue, on nous renvoie à l'article 3 du projet de loi à l'intertitre «Objet», dont le paragraphe (1) est formulé en partie comme suit:

> (1) La présente loi a pour objet de donner à l'industrie canadienne du tabac les moyens de réaliser l'objectif qu'elle s'impose publiquement de réduire l'usage du tabac chez les jeunes au Canada...

Je mettrai de côté sans faire de commentaire la question de savoir si l'industrie a affirmé publiquement qu'elle avait pour objectif la réduction du nombre de fumeurs dans un segment quelconque de la population.

Permettez-moi seulement de continuer la citation du paragraphe (1) de l'article 3, qui précise comme suit l'objet du projet de loi pour réduire la consommation des produits du tabac chez les jeunes au Canada:

> ...du fait que:
>
> a) de nombreuses maladies débilitantes ou mortelles sont liées à l'usage du tabac, qui peut entraîner des conséquences néfastes;
>
> b) les jeunes au Canada souffrent de dépendance envers les produits du tabac qu'ils consomment;...
>
> d) ces produits sont fabriqués et commercialisés, dans la mesure où les jeunes y ont accès;...

Le texte continue au paragraphe (2) du même article, et se lit comme suit:

> (2) La présente loi vise à compléter la réponse législative générale... au grave problème de santé publique.

Il me semble que ces énoncés montrent que l'objet du projet de loi concerne une question d'ordre public, soit la santé des jeunes au Canada et non, comme plusieurs députés l'ont soutenu, la création d'un avantage pour l'industrie du tabac.

Il y a ceux qui disent que l'un n'empêche pas l'autre et que l'avantage pour l'industrie est tel que la redevance en question est un prélèvement et non une taxe. Les partisans de ce point de vue citent l'alinéa (1)c) de cet article 3, qui se lit comme suit:

> c) l'industrie est incapable de régler elle-même ce problème de l'usage du tabac chez les jeunes parce que, de son propre aveu, ses membres et ses mandataires manquent de crédibilité pour promouvoir la diminution de l'usage des produits du tabac;

Sûrement, le manque de crédibilité dont il est fait mention ici fait appel au bon sens qui nous dicte que l'industrie du tabac sert ses propres intérêts, a savoir que, en tant qu'entreprise commerciale, son but premier est de faire croître ses marchés et ainsi d'augmenter ses bénéfices. Les jeunes représenteraient pour cette industrie la croissance éventuelle de son marché. Comment pourrait-il être avantageux pour l'industrie de réduire le nombre de fumeurs chez ceux-là même qui représentent la croissance de son marché? C'est cette proposition peu plausible qui sous-tend le problème de crédibilité dont le projet de loi fait mention.

Les partisans du projet de loi font valoir que l'avantage que procure l'établissement de la fondation sur le plan des relations publiques constituerait un avantage pour l'industrie. Ils citent l'autonomie de la fondation projetée et son rôle dans la coordination, à l'échelle nationale, de la lutte au tabagisme. N'est-il pas raisonnable de supposer que, si l'industrie avait voulu améliorer son image publique de cette façon, elle aurait pu elle-même créer un organisme sans lien de dépendance comme la fondation? Pourquoi une mesure législative comme celle-ci est-elle nécessaire?

1525

Revenons à l'article 3, pour examiner cette fois l'alinéa (1)e), qui se lit comme suit:

> e) il est prévisible que de nouvelles restrictions seront apportées à la capacité de l'industrie de produire et vendre des produits du tabac si le taux d'usage du tabac chez les jeunes n'est pas réduit;

On a fait valoir que cette disposition procure encore un avantage pour l'industrie puisque les activités de la fondation peuvent prévenir l'imposition d'autres restrictions à l'industrie. On anticipe de ce fait les mesures gouvernementales qui pourraient être prises dans l'avenir et on conclut que l'établissement de la fondation permettra d'éviter la nécessité d'adopter de telles mesures. Cela ne revient-il pas à dire que cette redevance dans ce projet de loi est avantageuse pour l'industrie du seul fait que des mesures futures pourraient être moins intéressantes?

J'ai examiné avec attention tous les arguments présentés ainsi que tous les cas que les députés ont portés à mon attention, même si, dans la présente décision, je n'ai pas parlé de chacun de façon détaillée.

Je suis forcé de conclure que la redevance imposée par le projet de loi S-13 ne vise pas à créer un avantage pour l'industrie du tabac mais vise une question d'ordre public, à savoir, la santé des jeunes au Canada, un but louable sans aucun doute.

On cherche par le projet de loi à établir la Fondation canadienne de lutte contre le tabagisme chez les jeunes dont l'objectif est de réduire et finalement d'éliminer l'usage des produits du tabac par les jeunes au Canada. Cela frise la crédulité que de vouloir prétendre que cet objectif constitue un avantage pour l'industrie du tabac.

Quelle que soit l'ingéniosité avec laquelle on s'est employé à rédiger et à structurer le projet de loi de sorte qu'il ressemble à un projet de loi dont l'objet vise une industrie, objet qui améliorerait peut-être la place qu'occupe l'industrie du tabac dans notre société, le projet de loi S-13 a pour objet principal la réduction et l'élimination de la consommation du tabac. Ceci constitue une question de santé publique et c'est en raison de cet objet d'ordre public que j'en suis arrivé à la conclusion que la redevance qu'impose le projet de loi S-13 sur l'industrie constitue une taxe.

Seule la Chambre des communes a le droit et l'obligation de légiférer sur des mesures financières. Seule la Chambre des communes, agissant sur l'initiative des ministres de la Couronne, peut imposer des taxes pour générer les fonds nécessaires au financement de programmes d'ordre public. J'ai l'obligation, en tant que Président de la Chambre, de faire en sorte que ces privilèges fondamentaux en matière financière ne soient pas compromis.

En bref, les projets de loi imposant une taxe doivent émaner de la Chambre des communes et doivent être précédés d'une motion de voies et moyens. Le projet de loi S-13 impose une taxe, n'a pas émané de la Chambre des communes et, par conséquent, n'a pas été précédé d'une motion des voies et moyens. Je conclus donc qu'il n'a pas été valablement présenté à la Chambre.

En conséquence, l'étape de la première lecture est nulle et non avenue et cette affaire est rayée du Feuilleton.

Je remercie les députés de leur attention.

(L'ordre est annulé)